

HACIA UN MEJOR DESEMPEÑO DE LAS CONSULTORAS AMBIENTALES

Evolución del marco
normativo y resultados
de las supervisiones
realizadas por el OEFA



Oefa

Organismo
de Evaluación
y Fiscalización
Ambiental

HACIA UN MEJOR DESEMPEÑO DE LAS CONSULTORAS AMBIENTALES

Evolución del marco normativo y resultados de las supervisiones realizadas por el OEFA



PERÚ Ministerio
del Ambiente



Organismo
de Evaluación
y Fiscalización
Ambiental

Hacia un mejor desempeño de las consultoras ambientales
Evolución del marco normativo y resultados de las supervisiones realizadas por el OEFA

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
Dirección: Av. Faustino Sánchez Carrión N.º 603
Jesús María, Lima-Perú.
Teléfono: 204-9900
www.gob.pe/oefa

Consejo Directivo

Presidente: Johnny Marchán Peña
Consejera: Gloria Cadillo Ángeles
Consejero: Gunther Merzthal Yupari
Consejero: César Ortiz Jahn
Consejero: John Ortiz Sánchez

Equipo investigador de la Coordinación de Seguimiento y Verificación a las Consultoras Ambientales de la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios

Carmen Gabriela Castillo Ruiz
Antonio Francisco Chacón Arévalo
María Georgina De Olarte Eguía
Sandra Kristel Quispe Córdova
Gisella Eliane Salinas Caparachín
Edmundo Huerta Barrón

Oficina de Relaciones Institucionales y Atención a la Ciudadanía (ORI)

Jefa de la ORI: Paola Serna Alva
Coordinación editorial: Jorge Ramírez González del Riego
Corrección de textos y revisión de estilo: Roxana Villalba Garcés
Diseño y diagramación: Carla Ochoa Quisel
Fotografías: Fredy Gonzales, istock

Primera edición
Noviembre 2023
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional
del Perú N.º 2023-11406



Índice general

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	8
PRESENTACIÓN	10
INTRODUCCIÓN	12
EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO QUE REGULA A LAS CONSULTORAS AMBIENTALES Y AL REGISTRO NACIONAL DE CONSULTORAS AMBIENTALES	17
DE LA SUPERVISIÓN A LAS CONSULTORAS AMBIENTALES	29
RESULTADOS DE LAS SUPERVISIONES A LAS CONSULTORAS AMBIENTALES 2018-2022	41
1. Las capacitaciones de los/as profesionales de los equipos multidisciplinarios de las consultoras ambientales como parte de la mejora continua del servicio que brindan	45
1.1. Resultados de la verificación del cumplimiento de la obligación referida a brindar capacitaciones a los/as profesionales/as de los equipos multidisciplinarios	45
1.2. Las capacitaciones en el marco del Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales	47
2. Participación de profesionales del equipo de la consultora ambiental inscrito en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales en la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental	49
3. La presentación de información, documentación y declaración falsa o fraudulenta en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental	54
3.1. Sobre la necesidad de realizar acciones de supervisión	59
3.2. Resultados de la verificación del cumplimiento de la obligación referida a brindar información veraz	63
4. Respecto a la obligación de indicar las fuentes de información utilizadas en los estudios ambientales	68
4.1. Resultados de la verificación del cumplimiento de la obligación referida a la indicación de fuentes de información	70
5. Respecto a la obligación de brindar información actualizada y técnicamente sustentada	72

5.1. Resultados de la verificación del cumplimiento de la obligación referida a brindar información actualizada	73
5.2. Resultados de la verificación del cumplimiento de la obligación referida a brindar información técnicamente sustentada	75
6. El conflicto de intereses en el marco de la supervisión del OEFA a las consultoras ambientales	78
6.1. El conflicto de intereses	79
6.2. El conflicto de intereses en el marco del Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales	80
6.3. Importancia de la supervisión a consultoras ambientales	84
6.4. Limitaciones en las acciones de supervisión por parte de la Coordinación de Seguimiento y Verificación a las Consultoras Ambientales de la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios del OEFA	85
CONCLUSIONES	89
OPORTUNIDADES DE MEJORA	95
1. Al Minam	96
2. Al Senace	96
3. Al Minam, las autoridades sectoriales con competencias de certificación ambiental y el Senace	97
4. AL OEFA	97
BIBLIOGRAFÍA	98

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADIA: Actualización de declaración de impacto ambiental

AEIASD: Actualización de estudio de impacto ambiental simidetallado

ANA: Autoridad Nacional del Agua

CCAM: Coordinación de Seguimiento y Verificación a las Consultoras Ambientales de la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

CPC: Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado mediante la Resolución Ministerial N.º 010-93-JUS

DIA: Declaración de impacto ambiental

DFAI: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

DGPNIGA: Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente

DSIS: Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

EIA: Estudio de impacto ambiental

EIAD: Estudio de impacto ambiental detallado

EIASD: Estudio de impacto ambiental semidetallado

EVAP: Evaluaciones preliminares

IGN: Instituto Geográfico Nacional

IGP: Instituto Geofísico del Perú

Ingemmet: Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico

MEIA: Modificación de estudio de impacto ambiental detallado

MEIASD: Modificación de estudio de impacto ambiental semidetallado

Minam: Ministerio del Ambiente

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEFA: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

PAS: Procedimiento administrativo sancionador

RAE: Real Academia Española

RNCA: Registro Nacional de Consultoras Ambientales

SEIA: Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

Senace: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles

Senamhi: Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú

Servir: Autoridad Nacional del Servicio Civil

Sinefa: Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

TUPA: Texto Único de Procedimientos Administrativos

UIT: Unidades impositivas tributarias



PRESENTACIÓN

Todos estaremos de acuerdo en que, mientras mejores instrumentos de gestión ambiental se elaboren, se incrementan las garantías para que las etapas de construcción, operación y cierre de los proyectos de inversión cuenten con elementos suficientes en materia de prevención y control del ambiente, con el objetivo de anular o minimizar afectaciones a componentes naturales, y por ende proteger la salud y bienestar de las personas que se encuentren dentro del ámbito de influencia de los mismos.

Las reglas de participación de las consultoras ambientales en proyectos productivos, extractivos y de servicios son fijadas a raíz de la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) mediante la Ley N.º 29968, y en ellas se le encarga al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) la supervisión y fiscalización de estas consultoras ambientales.

En este libro buscamos, a partir del resultado de nuestras acciones regulatorias sobre las consultoras inscritas en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales (RNCA) realizadas en los últimos cinco años, analizar y sistematizar el comportamiento de estas empresas respecto del cumplimiento de múltiples requisitos, como lo son el carácter multidisciplinario del equipo técnico, la experiencia individual de cada miembro, entre otros aspectos exigidos.

La labor profesional de las consultoras ambientales es crucial para el país y la sociedad, ya que son el punto de partida para el buen funcionamiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), al elaborar los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) de los proyectos de inversión de manera técnica adecuada para conseguir que sean certificados por el Senace. En esa misma línea, contar con IGA

solventes también favorece al Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa), puesto que en el ejercicio de evaluación y supervisión que ejecute la entidad de fiscalización ambiental, esta podrá conseguir objetividad para determinar el cumplimiento de las normas técnicas ambientales.

En el periodo que abarca del 2018 al 2022, el OEFA realizó 462 acciones de supervisión a consultoras ambientales, a un promedio de 92 supervisiones al año. El mayor nivel de incumplimiento se da respecto de la obligación de brindar capacitación a sus equipos profesionales, con un 75%. La información disponible y analizada por OEFA en este documento permitirá vincular la calidad de los equipos técnicos con la calidad de los IGA, y queda como reto futuro determinar la calidad de los IGA certificados.

Para el sector ambiental –y de manera particular para el OEFA–, las consultoras ambientales deben emerger como actores clave en la búsqueda de soluciones responsables y sostenibles para salvaguardar los recursos naturales, preservar la biodiversidad y la salud de las personas, promoviendo prácticas empresariales responsables.

Johnny Marchán Peña

Presidente del Consejo Directivo
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

INTRODUCCIÓN

Las consultoras ambientales juegan un rol importante en la gestión ambiental, pues —al ser las encargadas de elaborar los instrumentos de gestión ambiental de los proyectos de inversión que generarán impactos negativos al ambiente—, su labor contribuye a protegerlo. La actuación de las consultoras constituye el primer eslabón para el desarrollo de un proyecto de inversión, pues este no podrá tener viabilidad ambiental si no cuenta con una certificación ambiental otorgada luego de la evaluación y aprobación del instrumento de gestión ambiental. Asimismo, el servicio que brindan las consultoras ambientales activa el engranaje de dos sistemas: el sistema de evaluación del impacto ambiental y el sistema de fiscalización ambiental.

Con relación a ello, se debe mencionar que la Constitución Política del Perú reconoce el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, consagrado en el numeral 22 de su artículo 2. Según Canosa (2004), este derecho contiene los siguientes elementos: “primero, el derecho a gozar del medio; segundo, el derecho a que tal medio se preserve; y tercero, el derecho de reacción ante las lesiones de los dos derechos anteriores; éstos dos formarían el contenido sustantivo de nuestro derecho, el otro mostraría su lado instrumental, procesal, de defensa.” (p. 127)

En su primera manifestación, es decir, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, propiamente dicho, “comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente (...)” (Tribunal Constitucional, 2004). En lo que respecta al derecho a la preservación del ambiente adecuado y equilibrado, “(...) entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. (...) obligación [que] alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente” (Tribunal Constitucional, 2004).

En ese contexto, la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA) prevé que no podrá iniciarse la ejecución de proyectos que puedan causar impactos ambientales negativos significativos y ninguna autoridad podrá autorizarlos o aprobarlos si no cuentan previamente con la certificación ambiental expedida por la autoridad competente para emitir la certificación ambiental (en adelante, autoridad competente). Cabe precisar que los instrumentos de gestión ambiental en los que se identifican los posibles impactos

ambientales que generarán los proyectos de inversión y se establecen las medidas necesarias para prevenir, mitigar o corregir dichos impactos deben ser elaborados por consultoras ambientales inscritas en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales (RNCA).

Las consultoras ambientales son las personas naturales o jurídicas que se encuentran inscritas en el RNCA para elaborar evaluaciones preliminares (EVAP), términos de referencia, estudios ambientales e instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA, de acuerdo con lo exigido en el Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales, aprobado por el Decreto Supremo N.º 026-2021-MINAM (en adelante, Reglamento del RNCA). Al 10 de octubre del presente año, en el RNCA se encontraban inscritas 1 056 consultoras ambientales¹, entre personas naturales y jurídicas, inscritas en los sectores minería, energía, transportes, agricultura, residuos sólidos, vivienda y construcción.

Por su parte, de acuerdo con lo previsto en la Ley N.º 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, Ley del Sinefa), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es el ente rector encargado de la evaluación, supervisión, fiscalización y sanción respecto al cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental y en los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental. Sumado a ello, según lo dispuesto en la Ley N.º 29968, Ley de Creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (en adelante, Ley del Senace), se suma como competencia del OEFA la supervisión, fiscalización y sanción a las consultoras ambientales, acerca del cumplimiento de las obligaciones fiscalizables previstas en el Reglamento del RNCA.

El presente documento tiene por objetivo dar a conocer el trabajo realizado por el OEFA relacionado con las supervisiones a las consultoras ambientales, realizadas en el periodo 2018-2022, partiendo por aproximaciones sobre la evolución del marco normativo que regula a las consultoras ambientales, y las competencias del OEFA para supervisar y fiscalizar a las consultoras ambientales y visualizar los resultados en dicho periodo.

Además, se analiza y explica el comportamiento de las consultoras ambientales a partir de los resultados de casos de supervisión albergados en 93 expedientes — en los cuales se han detectado presuntos incumplimientos— que han sido generados


1 Tomado del Registro Nacional de Consultoras Ambientales, consultado el 10 de octubre del 2023. Ver: <https://enlinea.senace.gob.pe/Ventanilla/ConsultaConsultora/Listar?ListaSubsector=11>

en el periodo 2018-2022, los cuales, a su vez dieron paso a 57 sanciones firmes impuestas a 49 consultoras ambientales²–; para luego tratar un tema de suma importancia: el conflicto de intereses en el marco de supervisión del OEFA a las consultoras ambientales. El documento culmina con las conclusiones y los pasos a seguir para fortalecer el sistema y la fiscalización a las consultoras ambientales.

2 Información remitida por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) al 6 de octubre del 2023.







**Evolución del
marco normativo
que regula a las
consultoras
ambientales y al
Registro Nacional
de Consultoras
Ambientales**

La figura de las consultoras ambientales tiene su génesis en el Decreto Legislativo N.º 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, publicado en 1990, que establecía que los estudios de impacto ambiental (EIA) solo podían ser elaborados por **instituciones públicas o privadas** calificadas y registradas ante la autoridad sectorial competente. Además, preveía que el costo de la elaboración de dichos estudios estaba a cargo del titular del proyecto.

En esa misma línea, el Decreto Legislativo N.º 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, modificado por la Ley N.º 267, Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades, preceptuaba que los EIA y los programas de adecuación del manejo ambiental debían ser realizados por **empresas o instituciones debidamente calificadas e inscritas en el registro** que para el efecto abrirá la autoridad sectorial competente³.

Posteriormente, la Ley del SEIA estableció, en un comienzo, que el EIA debía ser elaborado por **entidades autorizadas** que cuenten con equipos de profesionales de diferentes especialidades con experiencia en aspectos de manejo ambiental, cuya elección era de exclusiva responsabilidad del titular o proponente de la acción, quien asumiría el costo de su elaboración y tramitación. Asimismo, preveía que las autoridades competentes⁴ debían establecer un registro de estas entidades, el cual incluiría a las personas naturales que las integran; el Reglamento de la Ley especificará las características y alcances del referido registro⁵.

3 **Decreto Legislativo N.º 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, publicado el 13 de noviembre de 1991; modificado por el artículo 1 de la Ley N.º 26786, Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades, publicada el 13 de mayo de 1997**

Artículo 51.-

(...) Los Estudios de Impacto Ambiental y Programas de Adecuación del Manejo Ambiental serán realizados por empresas o instituciones que se encuentren debidamente calificadas e inscritas en el registro que para el efecto abrirá la Autoridad Sectorial Competente.

4 **Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental publicada el 23 de abril del 2001**

Artículo 18.- Autoridades competentes

18.1 Serán consideradas como autoridades competentes para efectos de la presente Ley y su Reglamento, las autoridades nacionales y sectoriales que poseen competencias ambientales.
(...)

5 **Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicada el 23 de abril del 2001**

Artículo 10.- Contenido de los Estudios de Impacto Ambiental

(...) 10.2 El estudio de impacto ambiental deberá ser elaborado por entidades autorizadas que

En ese contexto, las autoridades sectoriales con competencias ambientales fueron creando y regulando sus registros de entidades para elaborar los EIA, conforme al siguiente detalle:

Tabla 1. Registros de entidades creados por autoridades sectoriales

Sector	Norma	Descripción	Fecha de publicación
Industria	Resolución Directoral N.º 080-92-ICTI-DGI	Abre el Registro de Entidades Autorizadas a Realizar Estudios de Impacto Ambiental.	21 de mayo de 1992
	Decreto Supremo N.º 019-97-ITINCI	Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera.	01 de octubre de 1997
Energía y minas	Resolución Ministerial N.º 143-92-EM-VMM	Crea el Registro de Entidades Autorizadas a Realizar Estudios de Impacto Ambiental en el Sector Energía y Minas.	12 de julio de 1992
	Resolución Ministerial N.º 580-98-EM-VMM	Dicta normas referidas al Registro de Entidades Autorizadas a Realizar Estudios de Impacto Ambiental en el Sector Energía y Minas.	27 de noviembre de 1998

cuenten con equipos de profesionales de diferentes especialidades con experiencia en aspectos de manejo ambiental, cuya elección es de exclusiva responsabilidad del titular o proponente de la acción, quien asumirá el costo de su elaboración y tramitación.

10.3 Las autoridades competentes deberán establecer un registro de entidades autorizadas para la elaboración de estudios de impacto ambiental. Este registro incluirá a las personas naturales integrantes de dichas entidades.

10.4 El Reglamento de la presente Ley especificará las características y alcances del referido registro.

Sector	Norma	Descripción	Fecha de publicación
Transportes, comunicaciones, vivienda y construcción	Resolución Ministerial N.º 170-94-TCC-15.03	Pone en funcionamiento el Registro de Empresas o Instituciones Públicas o Privadas Autorizadas para Elaborar Estudios de Impacto Ambiental.	25 de abril de 1994
	Resolución Ministerial N.º 116-2003-MTC-02	Crean el Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental en el Subsector Transportes.	19 de febrero del 2003
	Resolución Directoral N.º 063-2007-MTC-16	Reglamento para la Inscripción en el Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental en el Subsector Transportes del Ministerio.	19 de julio del 2007
	Resolución Ministerial N.º 139-2004-VIVIENDA	Crean el Registro de Empresas e Instituciones Públicas o Privadas Autorizadas para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental respecto de Actividades del Sector Vivienda.	12 de junio del 2004
Agricultura	Resolución Ministerial N.º 0369-94-AG	Disponen abrir en el Inrena un Registro de Empresas e Instituciones Calificadas para Realizar Estudios de Impacto Ambiental en el Sector Agrario.	15 de julio de 1994
	Resolución Ministerial N.º 0498-2005-AG	Reglamento del Registro de Consultoras Ambientales del Sector Agrario.	31 de mayo del 2005

Sector	Norma	Descripción	Fecha de publicación
Agricultura	Resolución Ministerial N.º 0322-2011-AG	Reglamento para el registro de consultoras ambientales para elaborar instrumentos de gestión ambiental del sector agrario en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.	28 de julio del 2011
Salud	Resolución Ministerial N.º 167-2006-MINSA	Crean el Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y Otros Instrumentos de Gestión Ambiental para las Actividades bajo el Ámbito del Sector Salud.	21 de febrero del 2006
Turismo	Decreto Supremo N.º 010-2008-MINCETUR	Crean el Registro de Entidades Autorizadas para Elaborar Estudios de Impacto Ambiental y otros Instrumentos de Gestión Ambiental Aplicables a las Actividades del Sector Turismo y aprueban su Reglamento.	12 de diciembre del 2008
Defensa	Decreto Supremo N.º 016-2005-DE/MGP	Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Marina de Guerra del Perú, en cuyo Procedimiento B-35 se regula el registro de empresas dedicadas al estudio de impacto ambiental.	01 de julio del 2005

Sector	Norma	Descripción	Fecha de publicación
Producción	Decreto Supremo N.º 008-2009-PRODUCE	Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio, el cual regula la inscripción en el Registro de Empresas Consultoras Ambientales dedicadas a la elaboración de estudios ambientales.	20 de marzo del 2009

Nota. Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ) y Exposición de Motivos del Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales, en el marco del SEIA, aprobado por Decreto Supremo N.º 011-2013-MINAM.

Posteriormente, la Ley del SEIA fue modificada por el Decreto Legislativo N.º 1078, a través del cual se precisó que los equipos de profesionales que conformen las entidades autorizadas debían tener, además de experiencia en manejo ambiental, experiencia en aspectos sociales. De igual manera, se señaló que el registro de entidades autorizadas para la elaboración de evaluaciones ambientales estratégicas y de EIA lo implementaría el Ministerio del Ambiente (Minam), y que incluiría a las personas naturales que las integran. Por último, se establecía que el reglamento de la ley especificaría las características, las condiciones y los alcances del referido registro y que el Minam tendría la facultad de fiscalizar y sancionar su cumplimiento.

En atención a ello, el Reglamento de la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM (en adelante, Reglamento de la Ley del SEIA) estableció que el registro de entidades autorizadas para elaborar evaluaciones ambientales estratégicas y estudios ambientales constituye un instrumento administrativo del SEIA. Sumado a ello, precisó que la inscripción en el registro se regía por criterios de multidisciplinariedad y especialización, conforme a los cuales toda entidad que solicite su inscripción debe acreditar que cuenta con solvencia técnica suficiente para elaborar estudios ambientales. También, señalaba que solo podrían elaborar estudios ambientales en el marco del SEIA aquellas personas naturales o jurídicas que se encuentren inscritas en el registro. Por último, estableció que, hasta la efectiva implementación del registro de entidades autorizadas, las autoridades sectoriales administran los registros que cumplen similar finalidad.

Por medio de la Ley del Senace, se establece como una de sus funciones la de administrar el RNCA, sin perjuicio de las competencias en materia de fiscalización y sanción que le corresponden al OEFA. Asimismo, se establece que el OEFA tipificará

las infracciones, y establecerá y aplicará las sanciones correspondientes por el incumplimiento de las normas que regulan el RNCA.

A través del Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales en el marco de Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, aprobado por el Decreto Supremo N.º 011-2013-MINAM (en adelante, antiguo reglamento), se establecían los requisitos y procedimientos para la inscripción de las entidades que elaboran estudios ambientales en el marco del SEIA en el Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales. Dicho registro tenía la finalidad de asegurar la idoneidad en la prestación de los servicios de elaboración de estudios ambientales, promoviendo la mejora continua de las entidades que los ofrecen y garantizando la calidad de la información contenida en ellos, para lo cual el registro constituía una base informatizada, única, interconectada y pública.

Cabe precisar que el antiguo reglamento era de alcance nacional y de obligatorio cumplimiento por las personas jurídicas que requerían calificar como entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales en el marco del SEIA, incluyendo la evaluación preliminar. Asimismo, el antiguo reglamento establecía que las entidades inscritas en el registro se regían, entre otros, por los principios de transdisciplinariedad, especialización y veracidad. Por último, el antiguo reglamento preveía que el administrador del registro sería el Minam, a través de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental (DGPNIGA)⁶; y que este debía supervisar, fiscalizar y sancionar a las entidades autorizadas inscritas en él respecto al incumplimiento de las obligaciones previstas en el antiguo reglamento. Sin embargo, a través del Decreto Supremo N.º 005-2015-MINAM, se modificó el antiguo reglamento, y se estableció que el Senace tendría a su cargo la administración del registro y que el OEFA supervisaría, fiscalizaría y sancionaría a las entidades autorizadas inscritas en él.

En ese contexto, en el ejercicio de sus funciones, el OEFA aprobó, mediante la Resolución de Consejo Directivo N.º 008-2016-OEFA/CD⁷, la tipificación de las infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las consultoras ambientales que tienen la obligación de estar inscritas en el RNCA a cargo del Senace.

6 Actualmente, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental, de acuerdo con el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente aprobado por la Resolución Ministerial N.º 108-2023-MINAM.

7 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de abril del 2016.

Mediante el Decreto Legislativo N.º 1394 se modificó nuevamente la Ley del SEIA, previendo que las EVAP y los estudios ambientales deben ser elaborados por **personas naturales o jurídicas** inscritas en el RNCA, al cual debe recurrir el proponente o titular de un proyecto de inversión para la elaboración de las evaluaciones preliminares o estudios ambientales. Asimismo, reitera que el RNCA es administrado por el Senace y se rige por su propio reglamento.

Por medio de la Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N.º 026-2021-MINAM, se deroga el antiguo reglamento, así como el Título V del Reglamento de la Ley del SEIA. Dicha norma entró en vigencia el 26 de noviembre del 2021.

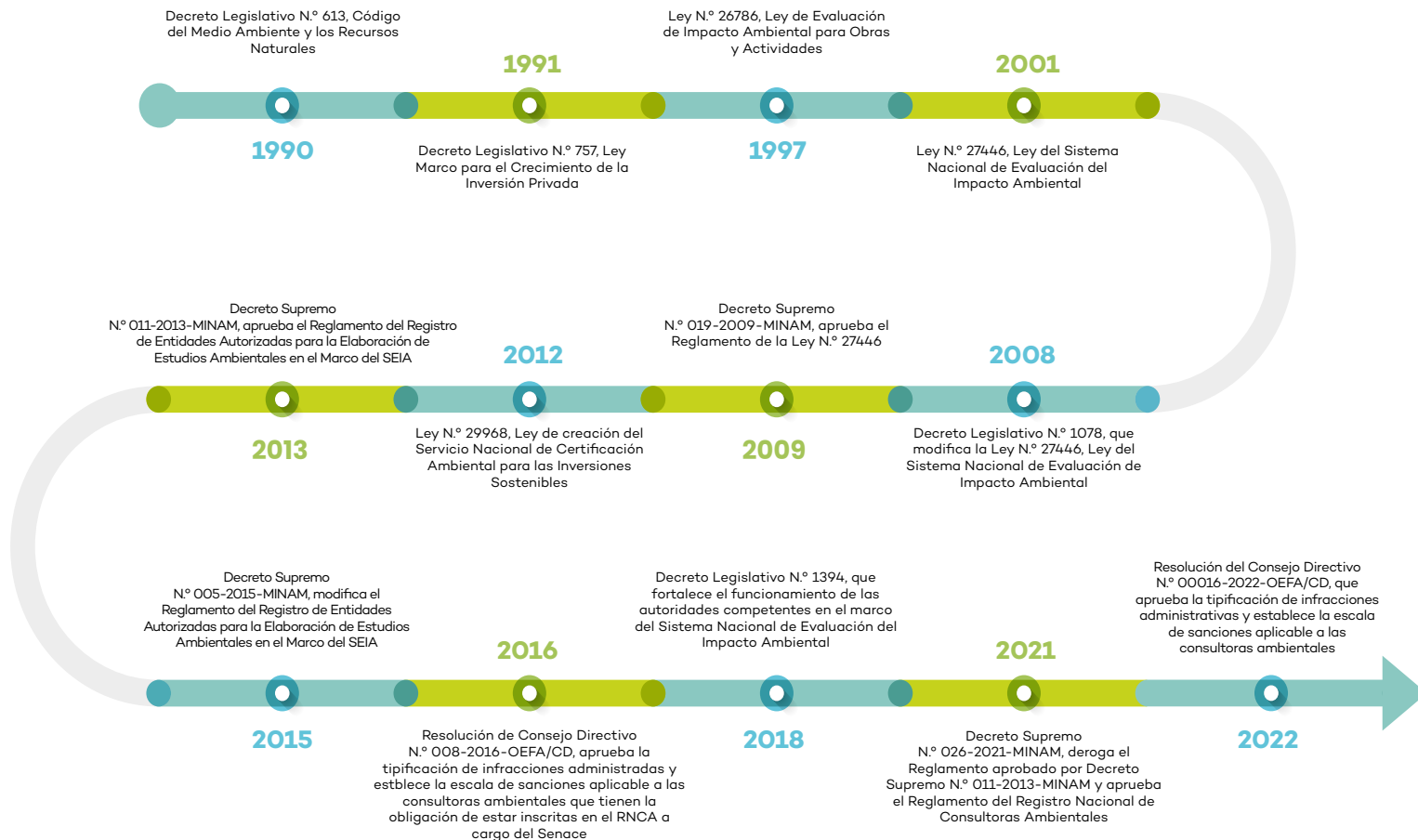
El Reglamento del RNCA es aplicable a las personas naturales y jurídicas que se encuentran inscritas o que requieran inscribirse en el RNCA para elaborar EVAP, términos de referencia, estudios ambientales e instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA, así como sus modificaciones o actualizaciones, de acuerdo con lo exigido en la normativa sectorial. Asimismo, establece que las consultoras ambientales se rigen, entre otros, por los principios de transdisciplinariedad, especialización, integridad, independencia, mejora continua y veracidad.

Mediante Resolución del Consejo Directivo N.º 00016-2022-OEFA/CD⁸, el OEFA derogó la Resolución de Consejo Directivo N.º 008-2016-OEFA/CD, aprobó la tipificación de infracciones administrativas y estableció la escala de sanciones aplicables a las consultoras ambientales por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento del RNCA.

A continuación, se grafica la evolución de la normativa aplicable a las consultoras ambientales y al RNCA:

8 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de junio del 2022, y su fe de erratas el 02 de julio del 2022.

Figura 1. Hitos de la normativa aplicable a las consultoras ambientales y al RNCA



Nota. Elaboración propia.

A raíz de lo expuesto, se advierte que el marco normativo que regula a las consultoras ambientales y al RNCA ha evolucionado desde 1990, cuando se promulgó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, en el que se hablaba de “instituciones públicas o privadas calificadas” para elaborar EIA y registradas ante la autoridad sectorial. Luego, la denominación fue cambiando a “empresas o instituciones debidamente calificadas” y a “entidades autorizadas” para la elaboración de EIA inscritas en los registros de las autoridades sectoriales. En el 2012, la Ley de Creación del Senace hace mención al RNCA y cambia la denominación de entidades autorizadas a “consultoras ambientales”, término incorporado en la Ley del SEIA en el 2018, con la modificación realizada a través del Decreto Legislativo N.º 1394.

Además, se observa que la normativa que regula a las consultoras ambientales en un principio era sectorial, pues cada autoridad sectorial con competencia ambiental emitió normas para regular sus propios registros de entidades autorizadas a elaborar estudios ambientales. Luego, a partir del 2013 en adelante, la normativa se centraliza otorgando la administración del RNCA a una sola entidad, el Senace, sin perjuicio de la adecuación progresiva, de acuerdo con el cronograma de transferencia de funciones.

A la fecha, han transcurrido poco más de treinta años y ya se cuenta con el segundo reglamento que regula el RNCA. El primero data del 2013 y el segundo, del 2021. En ambas normas, las obligaciones de las consultoras ambientales han cambiado, pues en el Reglamento del RNCA no se contemplan obligaciones que sí estaban en el antiguo reglamento; por ejemplo, las relacionadas con las capacitaciones de los/as profesionales y las de brindar información actualizada, técnicamente sustentada e indicar las fuentes de información. Asimismo, hay obligaciones no contempladas en el antiguo reglamento que sí se encuentran en el Reglamento del RNCA, como contar con la inscripción vigente y con el equipo mínimo multidisciplinario inscrito en el RNCA en la presentación y durante la evaluación del instrumento de gestión ambiental, así como no incurrir en plagio durante los procedimientos administrativos de evaluación ambiental.





A group of people in a meeting room, with a large stylized logo overlaid on the image. The logo consists of a central dot surrounded by concentric, semi-circular arcs, resembling a stylized 'S' or a signal icon. The background shows a man in a suit and tie, a woman in a vest, and another man in a suit, all looking towards the left. A whiteboard with some faint writing is visible in the background.

De la **supervisión** a las **consultoras** **ambientales**

A través de la Ley del Senace, se le otorgan al OEFA competencias de supervisión, fiscalización y sanción a las consultoras ambientales, por el incumplimiento de las normas que regulan el RNCA.

En esa misma línea, el antiguo reglamento establecía que el OEFA era el encargado de supervisar, fiscalizar y sancionar a las consultoras ambientales inscritas en el RNCA respecto al cumplimiento de sus obligaciones legales contenidas en el antiguo reglamento. Dentro de ese marco normativo y en el ejercicio de sus funciones, el OEFA, a través de la Resolución de Consejo Directivo N.º 008-2016-OEFA/CD⁹, aprobó la tipificación de las infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las consultoras ambientales que tienen la obligación de estar inscritas en el RNCA a cargo del Senace.

Posteriormente, el 26 de noviembre del 2021 entró en vigencia el Reglamento del RNCA, el cual derogó el antiguo reglamento y estableció que el OEFA es el encargado de supervisar, fiscalizar y sancionar a las consultoras ambientales inscritas en el RNCA respecto de los sectores que hayan transferido funciones al Senace en cuanto a las obligaciones contenidas en el numeral 18.6 del artículo 18 del Reglamento del RNCA.

En ese contexto, se advierte que el OEFA es la primera entidad que ha ejercido la competencia para supervisar, fiscalizar y sancionar a las consultoras ambientales por el incumplimiento de las normas que regulan el RNCA. Si bien es una competencia nueva para el OEFA, se considera que la especialidad de la entidad en temas de fiscalización ha permitido dotar de herramientas necesarias para garantizar un proceso adecuado de fiscalización a las consultoras ambientales (manuales de procesos/certificación del proceso de supervisión), que tiene como propósito promover el cumplimiento de las obligaciones de las consultoras ambientales fiscalizables por el OEFA y desincentivar la realización de infracciones a la normativa vigente.

Haciendo una comparación entre las obligaciones contempladas en el antiguo reglamento y las obligaciones establecidas en el Reglamento del RNCA, se advierte que hay obligaciones previstas en el antiguo reglamento que ya no subsisten en el Reglamento del RNCA, obligaciones del antiguo reglamento que guardan su correlato o que son parcialmente equivalentes con las obligaciones establecidas en el Reglamento del RNCA, y obligaciones no previstas en el antiguo reglamento que se han incorporado al Reglamento del RNCA.

Las obligaciones previstas en el antiguo reglamento que ya no se encuentran en el Reglamento del RNCA son las referidas a brindar capacitaciones a los/as profesionales que integran los equipos multidisciplinarios, indicar las fuentes de informa-

9 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de abril del 2016.

ción utilizadas en la elaboración de los estudios ambientales y brindar información confiable, actualizada y técnicamente sustentada; respecto de cada una de estas obligaciones se hará referencia en el ítem correspondiente del presente documento. Las demás obligaciones establecidas en el antiguo reglamento tienen su equivalencia parcial o total en las obligaciones contenidas en el Reglamento del RNCA. Asimismo, como nuevas obligaciones previstas en el Reglamento del RNCA que no estaban contempladas en el antiguo reglamento se encuentran las vinculadas a contar con la inscripción vigente y con el equipo mínimo multidisciplinario inscrito en el RNCA en la presentación y durante la evaluación del instrumento de gestión ambiental, así como no incurrir en plagio durante los procedimientos administrativos de evaluación ambiental.

Figura 2. Obligaciones previstas en el antiguo reglamento y en el Reglamento del RNCA

Antiguo reglamento	Reglamento del RNCA
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación del equipo <ul style="list-style-type: none"> • Indicar fuentes • Brindar información confiable, actualizada y técnicamente sustentada 	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con un equipo mínimo multidisciplinario inscrito en el RNCA
<ul style="list-style-type: none"> • Suscripción de los profesionales que elaboraron el estudio 	<ul style="list-style-type: none"> • Vigencia en elaboración y presentación
<ul style="list-style-type: none"> • Información veraz 	<ul style="list-style-type: none"> • No incurrir en plagio
<ul style="list-style-type: none"> • Vigencia en elaboración y presentación 	<ul style="list-style-type: none"> • Suscripción de los profesionales del equipo multidisciplinario que elabora el estudio
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de estudios correspondientes a los sectores en los que está inscrita 	<ul style="list-style-type: none"> • Información falsa o fraudulenta
<ul style="list-style-type: none"> • Modificación del RNCA 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y suscribir conforme a la normativa sectorial
	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación del RNCA

Nota. Elaboración propia.

Respecto a la obligación referida a la modificación de la inscripción en el RNCA contemplada en el Reglamento del RNCA, si bien tiene una equivalencia parcial respecto de lo que preveía el antiguo reglamento, la novedad que trae el Reglamento del RNCA, prevista en el numeral 13.1 de su artículo 13, es que la fecha de ocurrencia o de producción de la modificación debe ser acreditada con documento de fecha cierta. Según el artículo 245 del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado mediante la Resolución Ministerial N.º 010-93-JUS (CPC), un documento privado adquiere fecha cierta desde (i) la muerte del otorgante, (ii) la presentación del documento ante funcionario público, (iii) la presentación del documento ante notario público para que certifique la fecha o legalice las firmas, (iv) la difusión a través de un medio público de fecha determinada o determinable, y (v) otros casos análogos. Sin embargo, dentro de los requisitos para realizar el procedimiento de modificación de inscripción en el RNCA previstos en el numeral 13.2 del citado articulado, así como en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Senace, no se establece la presentación del documento de fecha cierta como requisito para que las consultoras ambientales realicen dicho procedimiento.

En ese sentido, se recomienda que el Minam, en coordinación con el Senace, modifique el Reglamento del RNCA a fin de incorporar, dentro de los requisitos del procedimiento de modificación de inscripción en el RNCA, la exigencia de la presentación del documento de fecha cierta para acreditar la fecha de ocurrencia de la modificación, conforme lo prevé el numeral 13.1 del artículo 13 del Reglamento del RNCA.

Por otro lado, cabe señalar que, debido a los cambios en la normativa aplicable a las consultoras ambientales, desde el 2018 al 2021, la Coordinación de Seguimiento y Verificación a las Consultoras Ambientales de la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios (CCAM) verificó el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables contenidas en el antiguo reglamento. Asimismo, las supervisiones realizadas en el 2022 se ejecutaron respecto de las obligaciones establecidas en el antiguo reglamento, que tienen su correlato en el Reglamento del RNCA¹⁰ y que se encontraban tipificadas. Por su parte, las supervisiones que se realizan a partir del presente año se llevan a cabo respecto de las obligaciones contenidas en el Reglamento del RNCA, al ser objeto de supervisión instrumentos de gestión ambiental aprobados en el marco de la normativa vigente.

10 En atención a lo señalado en el Memorando N.º 00035-2022-OEFA/DSIS de fecha 18 de enero del 2022 (Registro N.º 2022-101-001440), se señaló la priorización de obligaciones fiscalizables a supervisar por la CCAM, precisando que en las supervisiones ambientales que se realicen a los instrumentos de gestión ambiental aprobados antes de la vigencia del RNCA deben considerarse las obligaciones previstas en el antiguo reglamento que tienen su equivalencia en el Reglamento del RNCA.

Se debe precisar que, a partir del 2021, las supervisiones se realizaron tomando en consideración el “Instructivo para el ejercicio de las funciones de supervisión a las consultoras ambientales por parte de la CCAM”, elaborado en atención a las obligaciones fiscalizables previstas en el antiguo reglamento¹¹. En ese sentido, en atención a la promulgación y entrada en vigencia del Reglamento del RNCA y de la Resolución del Consejo Directivo N.º 00016-2022-OEFA/CD, se encuentra en proceso de revisión y aprobación un nuevo instructivo o manual para el ejercicio de las funciones de supervisión a las consultoras ambientales por parte de la CCAM respecto de las obligaciones fiscalizables por el OEFA previstas en el Reglamento del RNCA.

Otro aspecto a considerar es que el Reglamento del RNCA, en concordancia con la Ley del Senace, precisa que la supervisión, fiscalización y sanción que realiza el OEFA a las consultoras ambientales es respecto de los sectores que hayan transferido funciones al Senace. En ese contexto, la transferencia al Senace de los registros que administran las autoridades competentes en el marco del SEIA se realiza en concordancia con el proceso de implementación de dicho organismo. En tanto no finalice la transferencia efectiva de los registros, las autoridades sectoriales competentes continuarán a cargo de estos.

Actualmente, el RNCA está conformado por los sectores minería, energía (electricidad e hidrocarburos), transportes, agricultura, vivienda, construcción y salud (residuos sólidos), lo que condiciona directamente la competencia de fiscalización del OEFA, conforme establece la Ley del Senace y el Reglamento del RNCA. Las fechas de las transferencias culminadas de los registros de dichos sectores al Senace se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 2. Sectores cuyos registros han sido transferidos al Senace

Sector	Resolución	Fecha de asunción de funciones
Minería	Resolución Ministerial N.º 328-2015-MINAM ¹²	28 de diciembre del 2015
Energía (electricidad e hidrocarburos)		
Transportes	Resolución Ministerial N.º 160-2016-MINAM ¹³	14 de julio del 2016
Agricultura	Resolución Ministerial N.º 194-2017-MINAM ¹⁴	14 de agosto del 2017

11 Aprobado mediante el Memorando N.º 00211-2021-OEFA/DSIS de fecha 18 de junio del 2021 (Registro N.º 2021-IO1-018981).

12 Resolución emitida el 25 de noviembre del 2015.

13 Resolución emitida el 21 de junio del 2016.

14 Resolución emitida el 10 de julio del 2017.

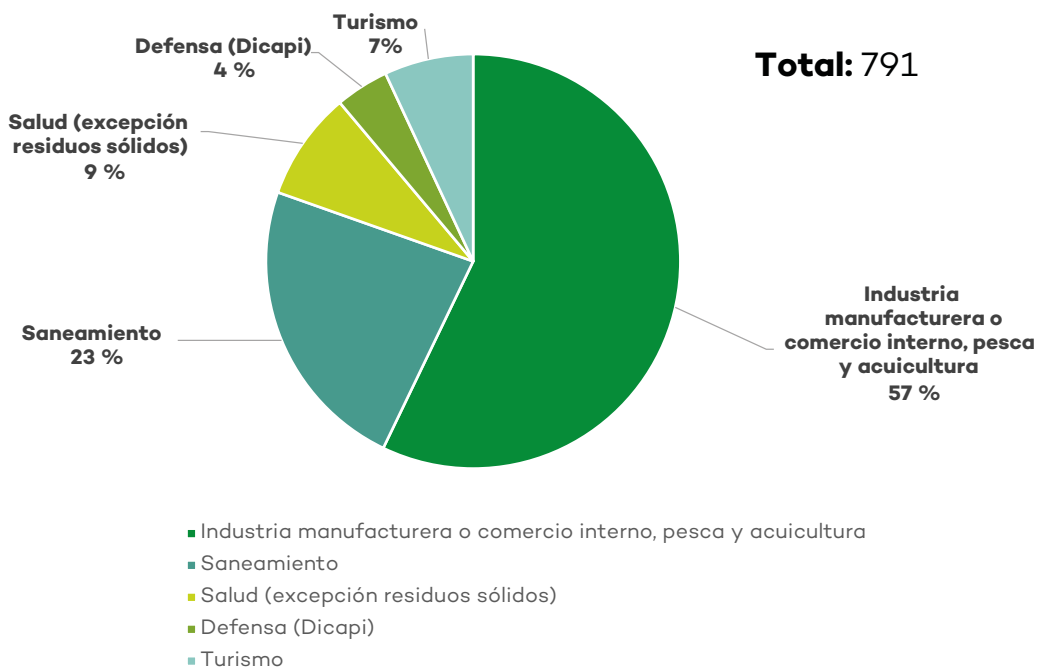
Sector	Resolución	Fecha de asunción de funciones
Vivienda	Resolución Ministerial N.º 068-2021-MINAM ¹⁵	02 de agosto del 2021
Construcción		
Salud (residuos sólidos)	Resolución Ministerial N.º 184-2022-MINAM ¹⁶	03 de octubre del 2022

Nota. Elaboración propia.

Sobre el particular, es menester resaltar que las entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales inscritas en los registros sectoriales que aún no han sido transferidos al Senace actualmente no están siendo fiscalizadas por ninguna autoridad. En la figura 3 se detallan los registros de consultoras ambientales existentes al 10 de octubre del 2023 y el número de consultoras inscritas:

Figura 3. Registros de consultoras ambientales vigentes

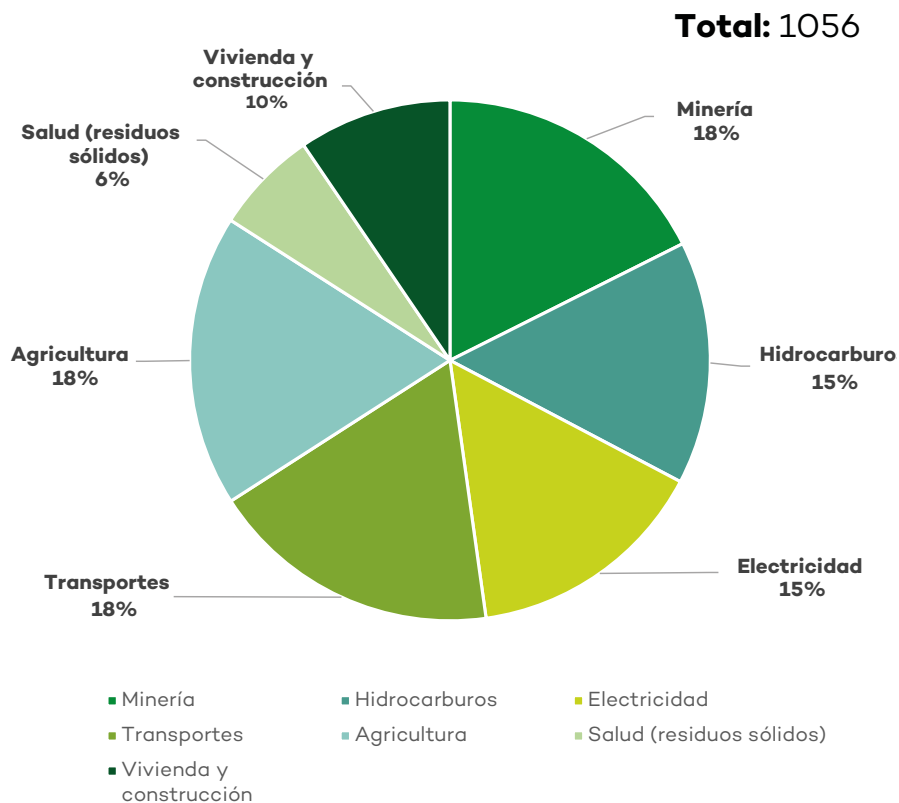
Consultoras inscritas en registros de sectores no transferidos al Senace



15 Resolución emitida el 16 de abril del 2021.

16 Resolución emitida el 20 de setiembre del 2022.

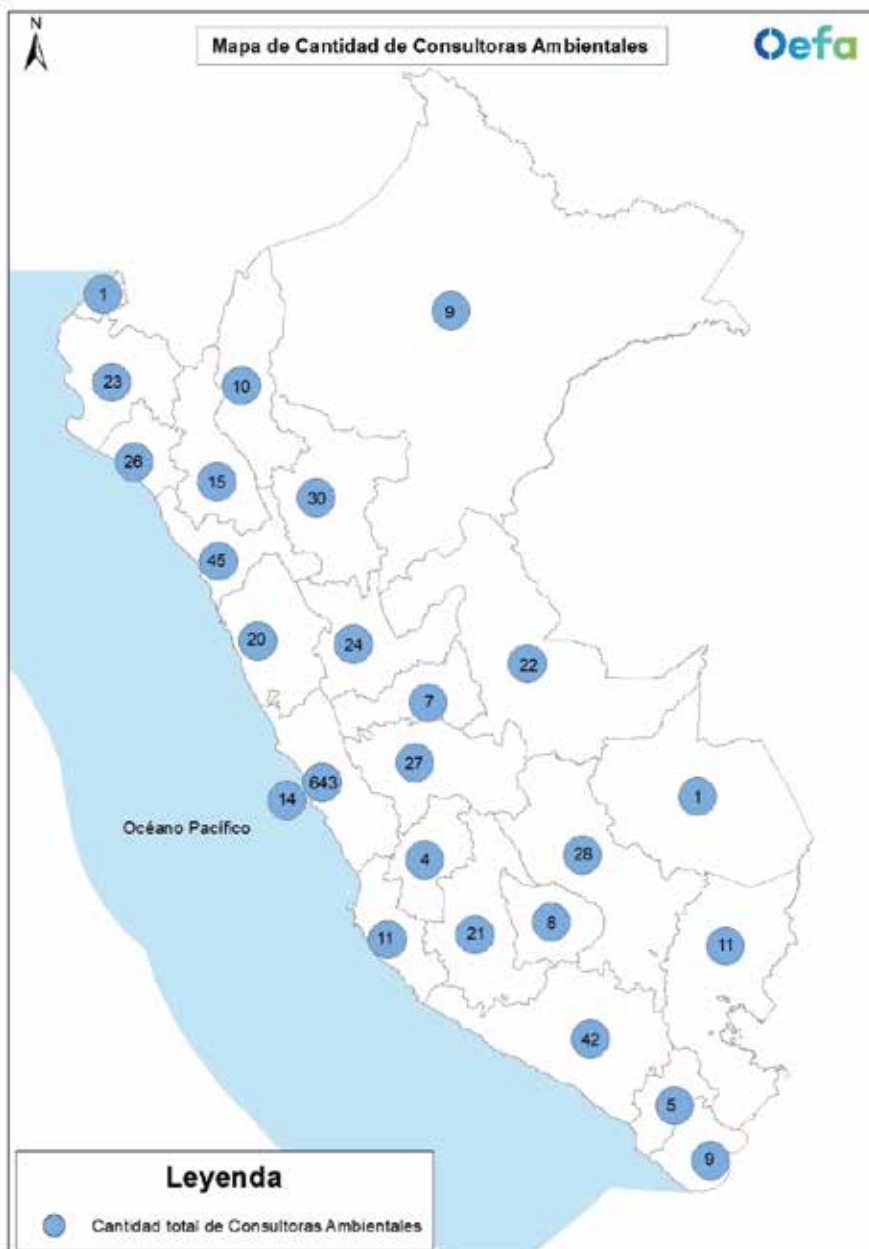
Consultoras inscritas en el RNCA



Nota. Elaboración propia.

De la figura precedente, se advierte que al 10 de octubre del 2023 habían 1 056 consultoras ambientales inscritas en el RNCA que son fiscalizadas por el OEFA respecto de la elaboración de instrumentos de gestión ambiental de los sectores que han transferido su registro al Senace. La figura 4 muestra el mapa de la ubicación de las consultoras ambientales inscritas en el RNCA por departamento.

Figura 4. Consultoras ambientales inscritas en el RNCA por departamento



Nota. (i) Elaboración propia con (ii) información hasta el 10 de octubre del 2023.

Sin embargo, hay 791 consultoras ambientales inscritas en los registros de los sectores que aún no han transferido funciones al Senace¹⁷ que, respecto de la elaboración de instrumentos de gestión ambiental de los sectores que aún no han transferido su registro al Senace, no están siendo fiscalizadas por ninguna autoridad.

En ese sentido, si bien existe un cronograma¹⁸ de transferencia de funciones al Senace, en tanto no se haga efectiva la transferencia de la administración de dichos registros al citado organismo, se sugiere que el Minam evalúe modificar el marco normativo vigente, a fin de garantizar la fiscalización de las entidades inscritas en los registros sectoriales que aún no han sido transferidos al Senace. Dichas competencias de fiscalización deben estar acompañadas de recursos que aseguren el ejercicio de estas.

Se debe señalar que el papel que juegan las consultoras ambientales es de especial importancia, ya que son las responsables de elaborar instrumentos de gestión ambiental que deben cumplir con lo exigido por la normativa sectorial, realizando una adecuada identificación de los posibles impactos ambientales que generarán los proyectos de inversión y estableciendo las medidas necesarias para prevenir, mitigar o corregir dichos impactos, los cuales serán puestos a consideración de la autoridad competente para obtener la certificación ambiental.

Las supervisiones que realiza el OEFA a las consultoras ambientales contribuyen con la promoción de la mejora continua del servicio que estas brindan. En adición a ello, dado que la intervención de las consultoras ambientales se da antes de la ejecución del proyecto de inversión e incluso antes de la aprobación del instrumento de gestión ambiental, la fiscalización, en sentido amplio, que realiza el OEFA a las consultoras ambientales implica una interacción entre el Sinefa y el SEIA.

17 Sectores industria, pesca, acuicultura, saneamiento, salud (excepto residuos sólidos), defensa y turismo.

18 Actualmente, se encuentra vigente un cronograma de plazos y condiciones para la transferencia de funciones al Senace, aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 025-2021-MINAM. Dicha norma derogó el cronograma de transferencia de funciones al Senace aprobado por el Decreto Supremo N.º 006-2015-MINAM.

Figura 5. Interrelación entre el SEIA y el Sinefa



Nota. Elaboración propia.

Dicha interacción también se pone de manifiesto cuando —en el ejercicio de las supervisiones— la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios (DSIS), a través de la CCAM, realiza coordinaciones con las autoridades competentes en el marco del SEIA, que contribuyan al ejercicio de las competencias de supervisión a las consultoras ambientales. En ese contexto se han llevado a cabo reuniones con el Ministerio de Energía y Minas (Minem)¹⁹, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri)²⁰, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)²¹ y el Senace²², y resulta necesario continuar con dichas reuniones de coordinación, a fin de sumar esfuerzos y lograr la sinergia de las entidades involucradas.

Sin perjuicio de ello, se recomienda que, a través de la Academia de Fiscalización Ambiental del OEFA (AFA), se organicen mesas o reuniones de trabajo entre las direcciones de supervisión del OEFA y las autoridades competentes de aquellos sectores cuyas funciones de fiscalización han sido transferidas al OEFA. El objetivo es intercambiar experiencias respecto de los hallazgos detectados en el ejercicio de las funciones que realizan el fiscalizador y el evaluador, que contribuyan con el

19 Con fecha 27 de mayo del 2021, la DSIS y la CCAM se reunieron con la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Minem.

20 Con fecha 26 de mayo del 2021, la DSIS y la CCAM se reunieron con la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Midagri.

21 Con fechas 10 de junio y 20 de octubre del 2021, la DSIS y la CCAM se reunieron con la Dirección General de Asuntos Ambientales del MTC.

22 Con fecha 13 de julio del 2021, la DSIS y la CCAM se reunieron con la Dirección de Gestión Estratégica en Evaluación Ambiental del Senace.

ejercicio de las competencias de ambos. Dichas reuniones o mesas de trabajo deben contar con la participación de los/as profesionales de la CCAM.

Sobre el particular, se debe precisar que una de las coordinaciones que realiza la CCAM con las autoridades competentes está orientada a recabar los instrumentos de gestión ambiental elaborados por las consultoras ambientales que serán supervisadas, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones vinculadas a la elaboración de dichos instrumentos. Para dicho efecto, se cursan oficios a las citadas autoridades, a fin de solicitar los instrumentos de gestión ambiental; toda vez que actualmente no existe un registro único de instrumentos de gestión ambiental donde se encuentren los expedientes administrativos completos de todos los instrumentos de gestión ambiental evaluados por las autoridades competentes en el marco del SEIA (sea con competencia nacional, regional o local) al cual puedan recurrir las autoridades con competencia en materia de evaluación y fiscalización ambiental, e incluso la población en general, para obtener dichos instrumentos.

Si bien el literal b) del artículo 3 de la Ley del Senace establece que el Senace administra el Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales, en dicho registro solo se encuentran las certificaciones ambientales de instrumentos de gestión ambiental aprobados por las autoridades con competencia nacional. Cabe precisar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 del Reglamento de la Ley del SEIA, la certificación ambiental es el pronunciamiento de la autoridad competente sobre la viabilidad ambiental del proyecto, es decir, la resolución que aprueba el instrumento de gestión ambiental y los informes que la sustentan. En otras palabras, dicho registro no contiene los expedientes administrativos completos de todos los instrumentos de gestión ambiental evaluados por las autoridades competentes en el marco del SEIA (sea con competencia nacional, regional o local).

Por consiguiente, se recomienda la modificación del literal b) del artículo 3 de la Ley del Senace, a fin de establecer el Registro Único de Instrumentos de Gestión Ambiental donde se encuentren los expedientes administrativos completos de todos los instrumentos de gestión ambiental evaluados por las autoridades competentes en el marco del SEIA (sea con competencia nacional, regional o local), el cual deberá ser administrado por el Senace.

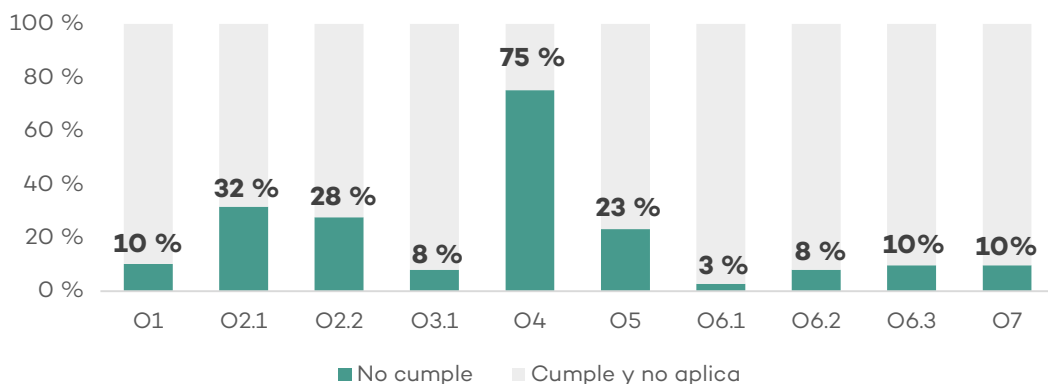




**Resultados de las
supervisiones a
las consultoras
ambientales
2018-2022**

Conforme se ha señalado, las supervisiones a las consultoras ambientales son realizadas por la DSIS a través de la CCAM desde el 2018. Desde ese año hasta el 2022, se han ejecutado 462 acciones de supervisión; y desde el 2018 hasta el 2021, periodo en que se verificó el cumplimiento de todas las obligaciones contenidas en el antiguo reglamento, se realizaron 360 acciones de supervisión, en las cuales se detectaron presuntos incumplimientos.

Figura 6. Presuntos incumplimientos detectados en las acciones de supervisión 2018-2021



Nota. Elaboración propia.

A continuación, se presenta el detalle de las obligaciones ambientales supervisadas por la CCAM:

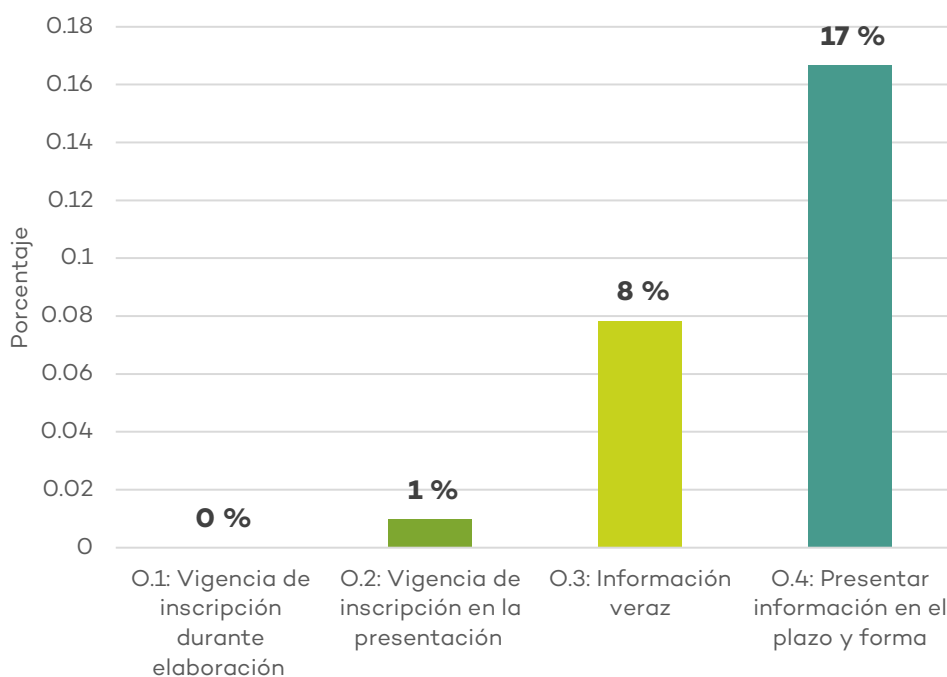
- O1:** Inscripción durante elaboración y presentación
- O2.1:** Participación de profesionales en elaboración
- O2.2:** Profesionales parte del equipo de la consultora
- O3.1:** Modificación del RNCA
- O4:** Capacitación
- O5:** Fuentes
- O6.1:** Información veraz o confiable
- O6.2:** Información actualizada
- O6.3:** Información técnicamente sustentada
- O7:** Información en el plazo y forma

De la figura 6 se advierte que, de las acciones de supervisión 2018-2021, la obligación de las consultoras ambientales con mayor porcentaje de presunto incumplimiento detectado fue la referida a brindar capacitación a los/as profesionales de sus equipos multidisciplinares (75 %); el segundo y tercer lugar de presunto incumplimiento lo ocupan las obligaciones relacionadas con acreditar la participación de los/as profesionales en la elaboración del estudio ambiental y que los/as profesionales que

elaboraron el estudio ambiental formen parte del equipo de la consultora (32 % y 28 %, respectivamente); en el cuarto y quinto lugar de presunto incumplimiento, se tienen las obligaciones vinculadas a indicar las fuentes, brindar información técnicamente sustentada en los estudios ambientales que elaboren, contar con la inscripción vigente en la elaboración y presentación del estudio, y presentar la información ante el OEFA en el plazo y la forma establecidos (23 % y 10 %, respectivamente).

En el 2022, año en el que se verificó el cumplimiento de las obligaciones del antiguo reglamento que tienen su correlato en el Reglamento del RNCA y que estaban tipificadas, se ejecutaron 102 acciones de supervisión, en las cuales se detectaron los presuntos incumplimientos que se muestran en la siguiente figura:

Figura 7. Presuntos incumplimientos detectados las acciones de supervisión 2022

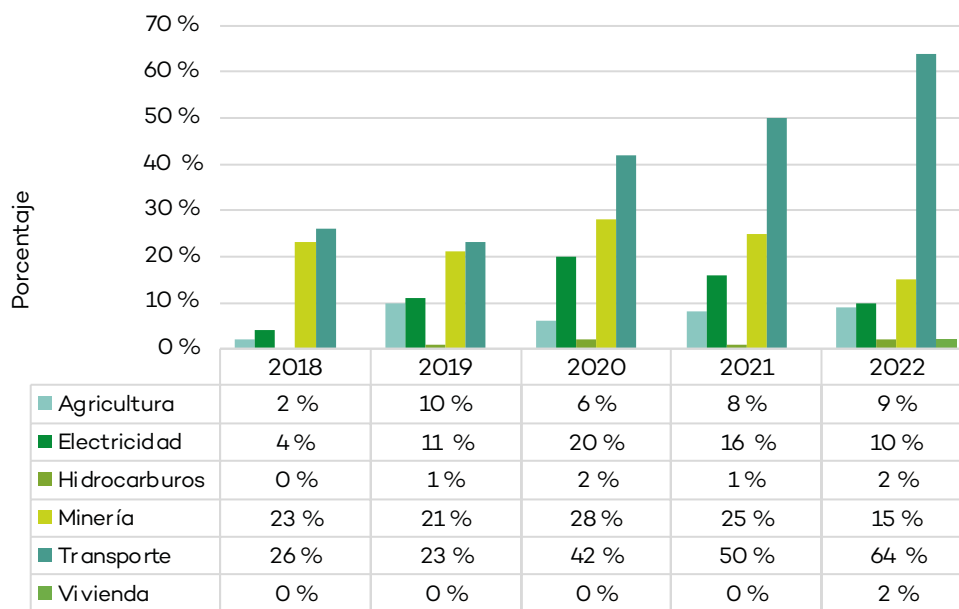


Nota: Elaboración propia.

En la figura se observa que, de las supervisiones realizadas en el 2022, la obligación de las consultoras ambientales con mayor porcentaje de presunto incumplimiento detectado fue la referida a la presentación de información ante el OEFA en el plazo y forma establecidos (17 %), y el segundo lugar de presunto incumplimiento lo ocupa la obligación referida a brindar información veraz en los estudios ambientales que elaboren (8 %).

Las consultoras ambientales supervisadas en el periodo 2018-2022 fueron priorizadas en atención a los criterios establecidos en el Planefa del OEFA correspondiente a cada año de dicho periodo, y estuvieron inscritas en los sectores del RNCA que se muestran en la siguiente figura:

Figura 8. Sectores del RNCA en los que estuvieron inscritas las consultoras supervisadas 2018-2022



Nota. Elaboración propia.

De la figura precedente se advierte que en las supervisiones realizadas en el periodo 2018-2022 el mayor porcentaje de consultoras ambientales supervisadas corresponde al sector transportes del RNCA, debido a que dichas consultoras ambientales y sus instrumentos de gestión ambiental albergaban reiteradamente criterios de priorización considerados en el Planefa del OEFA; el segundo lugar de consultoras supervisadas corresponde al sector minería del RNCA; el tercer y cuarto lugar de consultoras ambientales supervisadas corresponde a los sectores electricidad y agricultura del RNCA, respectivamente; y el quinto y sexto lugar de consultoras supervisadas corresponde a los sectores hidrocarburos y vivienda del RNCA.

A continuación, se abordarán las principales obligaciones fiscalizables de las consultoras ambientales que han sido incumplidas, conforme a lo detectado en las acciones de supervisión realizadas en el periodo 2018-2022, así como un tema de suma importancia: el conflicto de intereses en el marco de la supervisión que realiza el OEFA a las consultoras ambientales.

1. Las capacitaciones de los/as profesionales de los equipos multidisciplinarios de las consultoras ambientales como parte de la mejora continua del servicio que brindan

La importancia de contar con profesionales altamente especializados/as y dotados/as de todos los conocimientos necesarios para la elaboración de instrumentos de gestión ambiental es crucial, para garantizar la calidad de la información y, a partir de ello, predecir los impactos ambientales y las medidas de prevención y mitigación correspondientes. Aunado a esto, el entorno cambiante en el cual desarrollan sus actividades las consultoras ambientales hace imperiosa la necesidad de brindar una formación continua a sus especialistas y expertos/as, que les permita ampliar conocimientos, conocer las nuevas tecnologías y cambios normativos, lo cual coadyuvará a la sostenibilidad del proyecto de inversión.

1.1. Resultados de la verificación del cumplimiento de la obligación referida a brindar capacitaciones a los/as profesionales/as de los equipos multidisciplinarios

El artículo 22 del antiguo reglamento establecía como una de las obligaciones de las consultoras ambientales la siguiente:

Artículo 22.- Capacitación y actualización

Las entidades autorizadas deben brindar capacitación permanente a los profesionales integrantes de sus equipos multidisciplinarios.

Resulta oportuno precisar qué entendemos por capacitación. Al respecto, la Real Academia Española - RAE (s. f. a) señala que el verbo “capacitar” significa “hacer a alguien apto, habilitarlo para algo”. Para Cabanellas (2006), dicho término implica “cualquier aleccionamiento o aprendizaje, pero para algo positivo (...) estudios o prácticas para superar el nivel de conocimientos, la aptitud técnica o la habilidad ejecutiva en actividades útiles, y singularmente en las de índole profesional”. (p. 67)

Por su parte, Obando (2020) señala que la capacitación “es una actividad sistemática, planificada y permanente cuyo propósito es preparar, desarrollar e integrar los recursos humanos al proceso productivo, mediante la entrega de conocimientos, desarrollo de habilidades y actitudes necesarias para el mejor desempeño de todos los trabajadores en sus actuales y futuros cargos y adaptarlos a las exigencias cambiantes del entorno”. (p. 168)

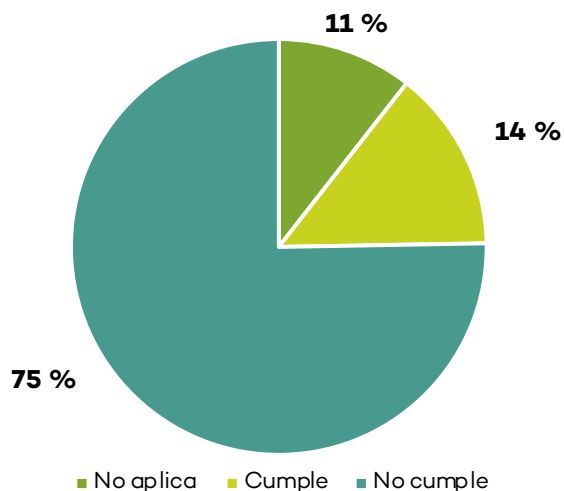
Entonces, capacitar es el conjunto de actividades didácticas, orientadas a mejorar y ampliar los conocimientos, las habilidades y las aptitudes de un grupo determinado de personas. Es importante señalar que dicha actividad debe ser planificada y permanente, a fin de coadyuvar a que los/as profesionales se encuentren preparados/as ante los nuevos escenarios del entorno.

Por otro lado, dentro de la tipificación de las infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las consultoras ambientales que tenían la obligación de estar inscritas en el RNCA a cargo del Senace, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N.º 008-2016-OEFA/CD —actualmente derogada— se estableció una infracción administrativa aplicable a las consultoras ambientales referida a no brindar capacitación a los/as profesionales que integran los equipos multidisciplinarios a su cargo, en la forma y plazos que establezca el Senace.

Cabe precisar que, dentro de las obligaciones fiscalizables por el OEFA previstas en el Reglamento del RNCA, no se ha establecido la obligación de capacitar a los/as profesionales que forman parte del equipo multidisciplinario.

Dentro de las acciones de supervisión ejecutadas entre el 2018 y el 2021, se verificó el cumplimiento de, entre otras, la obligación de brindar capacitación permanente a los profesionales integrantes de sus equipos multidisciplinarios.

Figura 9. Resultados de la verificación de la obligación referida a las capacitaciones 2018-2021



Nota. Elaboración propia.

De la figura precedente se observa que, de las 360 acciones de supervisión realizadas en el periodo 2018-2021, en 271 acciones de supervisión (75 %) se verificó el presunto incumplimiento de la obligación de brindar capacitación a los/as profesionales.

1.2. Las capacitaciones en el marco del Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales

De la revisión de la legislación comparada, se advierte que otras legislaciones contemplan la capacitación como una actividad obligatoria de las consultoras ambientales inscritas en los registros de consultoras ambientales, y se advierte que en algunos casos se contempla la capacitación como un requisito para la inscripción o renovación del equipo multidisciplinario dentro del registro y en otros casos se establece como una actividad obligatoria una vez al año, conforme se detalla a continuación:

Tabla 3. Legislación comparada vinculada a la obligatoriedad de las capacitaciones

País	Norma y fecha	Contenido normativo
Argentina ²³	Resolución 102/2019 del 14 de marzo del 2019	En el artículo 10 del anexo I del Registro Nacional de Consultores en Evaluación Ambiental (RNCEA), se precisa el deber de acreditar la realización de los cursos de capacitación dictados en forma gratuita por la SGAYDS ²⁴ , que son de carácter obligatorio para la inscripción y renovación de la inscripción.
Bolivia ²⁵	Resolución Administrativa VMABCCGDF N.º 054/20 del 28 de octubre del 2020	En el artículo 37 del Reglamento de Registro Nacional de Consultoría Ambiental (Renca) se señala que la AACN ²⁶ , a través de la DGMACC ²⁷ o los gobiernos autónomos departamentales, realizará cursos de capacitación o actualización sobre normas, procedimientos, manejo de los instrumentos técnicos administrativos de prevención y control ambiental, así como otros aspectos relevantes de gestión y prevención ambiental.

23 Ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/320883/norma.htm> (consultado el 12 de abril del 2023).

24 Secretaria de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

25 Ver: http://snia.mmaya.gob.bo/web/PDFs/RVMA/Reglamento_RENCA_2019.pdf (consultado el 12 de abril del 2023).

26 Autoridad Ambiental Competente Nacional

27 Dirección General de Medio Ambiente y Cambios Climáticos

País	Norma y fecha	Contenido normativo
Ecuador ²⁸	Acuerdo Ministerial 075-RO-809-3 del 1 de agosto del 2016	El artículo 1 del Instructivo para la Calificación y Registro de Consultores Ambientales a Nivel Nacional establece como requisito para la calificación de los/as consultores/as acreditar capacitaciones previas a la inscripción o renovación en el Registro de Consultores Ambientales a Nivel Nacional.

Nota. Elaboración propia.

De la información contenida en la tabla precedente, se observa que en la legislación comparada de Argentina, Bolivia y Ecuador sí han considerado a las capacitaciones como actividades obligatorias a ser acreditadas por las consultoras ambientales, ya sea como condición previa para la inscripción o renovación de la inscripción en el registro o como actividades de actualización a ser realizadas periódicamente.

En nuestro país, se advierte que el artículo 2 del Reglamento del RNCA señala que la finalidad de dicho reglamento es promover la mejora continua del servicio que brindan las consultoras ambientales inscritas en el RNCA. En esa misma línea, el artículo 4 del Reglamento del RNCA establece que las consultoras ambientales se rigen, entre otros, por los siguientes principios:

4.2 Especialización: Los profesionales inscritos en el RNCA deben contar con formación profesional, especialización y experiencia, con el objeto de coadyuvar con la finalidad del presente Reglamento.
(...)

4.5 Mejora Continua: Las Consultoras Ambientales tienden a la mejora continua de la calidad de sus servicios, la idoneidad y calidad de la información, contribuyendo a la sostenibilidad del proyecto de inversión y al proceso de evaluación del impacto ambiental.

La mejora continua se efectiviza por medio de la implementación de mejores prácticas o tecnologías, referenciación a estándares internacionales, entre otras herramientas, que permitan obtener información adecuada y oportuna para la identificación de impactos ambientales y sociales y la elección de las medidas para su mitigación, aplicables hasta el cierre o abandono del proyecto de inversión, así como ejecutar diligentemente las obligaciones derivadas del proceso de evaluación ambiental y la participación ciudadana.

²⁸ Ver: <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/ACUERDO-075-RO-809-3.pdf> (consultado el 12 de abril del 2023).

Además, el título IV del Reglamento del RNCA está referido a los mecanismos de promoción de la calidad y el artículo 15 desarrolla los aspectos vinculados a los indicadores de desempeño, señalando, entre otros, que el Senace administra un sistema de reporte de medición del desempeño de las consultoras ambientales inscritas en el RNCA. Asimismo, en el artículo 16 se señala otros mecanismos de promoción de la calidad, y se precisa que el Senace promueve la calidad de la elaboración de EVAP, estudios ambientales, términos de referencia e instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA, así como sus modificaciones o actualizaciones por consultoras ambientales a través de sistemas de gestión de calidad, sistemas de gestión antisoborno, la difusión de buenas prácticas, entre otros mecanismos que establezca el Senace.

Al respecto, como se indicó precedentemente, si bien el Reglamento del RNCA no contempla como obligación de las consultoras ambientales brindar capacitaciones a los/as profesionales que son parte de sus equipos multidisciplinarios como sí lo establecía el antiguo reglamento, se advierte que sí ha dado especial importancia a la promoción de la calidad del servicio que brindan las consultoras ambientales, con el objetivo de garantizar la idoneidad de sus servicios y la calidad de la información, en pro- de contribuir a la sostenibilidad del proyecto y al proceso de evaluación del impacto ambiental.

De lo expuesto, se considera que las capacitaciones a los/as profesionales del equipo multidisciplinario por parte de las consultoras ambientales constituyen una buena práctica enmarcada en los principios de mejora continua y especialización a la que están sujetas las consultoras inscritas en el RNCA. Además, son actividades de crucial importancia para garantizar la calidad de la información y, por tanto, la idoneidad de los servicios que brindan las consultoras ambientales, en razón al constante cambio normativo y tecnológico que ocurre en este ámbito, por lo que se recomienda al Minam evaluar, en coordinación con el Senace, la incorporación en el Reglamento del RNCA, como parte de las obligaciones fiscalizables de las consultoras ambientales, la acreditación de actividades de capacitación periódicas a los/as miembros de sus equipos multidisciplinarios.

2. Participación de profesionales del equipo de la consultora ambiental inscrito en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales en la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental

En el marco de la Ley del SEIA, se ha previsto que las EVAP y los estudios ambientales a ser evaluados por la autoridad competente deben ser elaborados por las consultoras ambientales. Además, el Reglamento de la Ley del SEIA establece que

los anexos y toda documentación complementaria deben encontrarse suscritos, entre otros, por los/as profesionales encargados/as de su elaboración, ya que la información presentada tiene el carácter de declaración jurada; por lo tanto, quien lo/la suscribe es responsable por la veracidad de su contenido.

Por su parte, el Reglamento del RNCA prevé que las consultoras ambientales deben estar integradas por especialistas con experiencia, especialización y formación académica en disciplinas que alternen sus campos de estudio y apliquen una visión holística a la evaluación de impacto ambiental, en el entendido que son dichos/as profesionales, inscritos/as en el RNCA, los que elaboran los instrumentos de gestión ambiental a cargo de las consultoras ambientales.

Por eso, el administrador del RNCA, para el caso de las consultoras ambientales con personería jurídica, define la conformación mínima de los equipos multidisciplinarios para cada sector o subsector del RNCA. Este equipo profesional multidisciplinario está compuesto, en líneas generales, por un/a especialista en carreras vinculadas a un sector específico (si se trata del sector minería, sería un/a ingeniero/a de minas, metalúrgico/a, entre otros/as; o si se trata del sector hidrocarburos, un/a ingeniero/a de petróleo, petroquímico/a, entre otros; y así sucesivamente según corresponda, así como por especialistas con carreras transversales; por ejemplo, biólogos, sociólogos, entre otros)²⁹.

De esa manera, se busca garantizar que los instrumentos de gestión ambiental, además de ajustarse a lo que establece la normatividad, deban ser elaborados por especialistas o profesionales con experiencia en el campo, quienes garanticen el desarrollo del estudio con transparencia y rigor metodológico en cada una de sus secciones, ya que el estudio tiene como finalidad formar un juicio previo, imparcial y lo menos subjetivo posible sobre los tipos e importancia de los impactos o alteraciones que producirá el proyecto, así como la posibilidad de evitar o reducirlos a niveles aceptables (Franco, 2015, p. 15).

Cuando se hace referencia a la elaboración del instrumento de gestión ambiental, se debe tener presente que, respecto al término “elaborar”, la RAE (s.f. b) señala como acepción de dicho término a la acción de “transformar una cosa u obtener un producto por medio de un trabajo adecuado” es decir, dicho término hace referencia a la preparación o construcción de un producto.

29 Para mayor detalle, ver la Resolución Jefatural N.º 090-2015-SENACE/J, la Resolución Jefatural N.º 076-2016-SENACE/J, Resolución Jefatural N.º 62-2017-SENACE/J, la Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 00048-2021-SENACE/PE y la Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 00075-2022-SENACE/PE.



Además, la elaboración se realiza en un periodo determinado, el cual inicia cuando se comienza la creación del instrumento de gestión ambiental, y culmina con la emisión del acto administrativo —que pone fin al procedimiento administrativo de evaluación del instrumento de gestión ambiental— emitido por parte de la autoridad competente, dado que en el decurso del procedimiento de evaluación —luego de la presentación del instrumento de gestión ambiental— la autoridad competente puede formular observaciones, las cuales podrían ser subsanadas por quien elaboró el instrumento de gestión ambiental o por alguien diferente, sea por decisión unilateral o bilateral de las partes (titular y consultora ambiental u otros³⁰). En otras palabras, la elaboración se prolonga incluso hasta el periodo de evaluación del instrumento de gestión ambiental, en el cual, al ser objeto de observaciones y subsanaciones, se sigue transformando hasta obtener la versión que motivará la emisión del acto administrativo por parte de la autoridad competente.

En ese contexto, para asegurar la idoneidad del servicio que brindan las consultoras ambientales, elaboración de instrumentos de gestión ambiental, resulta imperativa la participación de cada uno de los/as profesionales de sus equipos multidisciplinarios —inscritos en el RNCA— en dicha tarea. Al respecto, dependiendo de la complejidad o categoría del instrumento de gestión ambiental, la consultora ambiental le confiere el desarrollo de cada capítulo a aquel/aquella profesional que cuenta con el conocimiento sobre la materia y experiencia en el campo de acción.

³⁰De la experiencia que tiene el OEFA supervisando a las consultoras ambientales, se ha observado que el vínculo contractual para la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental no siempre se da entre el titular y la consultora ambiental, sino que en algunos casos el titular contrata a un tercero (por ejemplo, un consorcio) y este último, a su vez, contrata a la consultora ambiental para la elaboración del instrumento de gestión ambiental.

Caso sobre instrumentos de gestión ambiental en el marco del SEIA elaborados por personas naturales y jurídicas inscritas en los registros de consultoras regionales

En el marco de las supervisiones a las consultoras ambientales realizadas por el OEFA en el periodo 2018-2022, se advirtió que algunos gobiernos regionales (Cusco, Piura y Madre de Dios) estaban autorizando a las personas naturales o jurídicas inscritas en sus registros de consultoras regionales —creados en el marco del Decreto Legislativo N.º 1105 y el Decreto Supremo N.º 004-2012-MINAM— la elaboración no solo de instrumentos de gestión ambiental y fiscalización para la formalización de actividades de pequeña minería y minería artesanal (Igafo), sino también de evaluaciones preliminares, instrumentos de gestión ambiental en el marco del SEIA y otros instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA diferentes al Igafo, los cuales estaban siendo evaluados y aprobados por los gobiernos regionales. Dicho hecho se puso en conocimiento del Minam mediante el Oficio N.º 00029-2020-OEFA/DSIS, recibido el 31 de enero del 2020, el cual fue trasladado por el Minam al Senace mediante el Oficio N.º 00278-2020-MINAM/VMGA/DGPIGA, a fin de que haga las precisiones correspondientes en la propuesta del Reglamento del RNCA.

Sobre el particular, si bien la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento del RNCA establece que los gobiernos regionales con competencia en certificación ambiental deben exigir, bajo responsabilidad, que los instrumentos referidos en el numeral 3.1 del artículo 3 del Reglamento del RNCA sean elaborados y suscritos por consultoras ambientales inscritas en el RNCA o en los registros sectoriales, según corresponda, se recomienda que el Minam, en su calidad de organismo rector del SEIA, articule acciones orientadas a que los gobiernos regionales exijan, bajo responsabilidad, que las evaluaciones preliminares e instrumentos de gestión ambiental sean elaborados y suscritos por consultoras ambientales inscritas en el RNCA o en los registros sectoriales, según corresponda, a fin de dar cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento del RNCA.

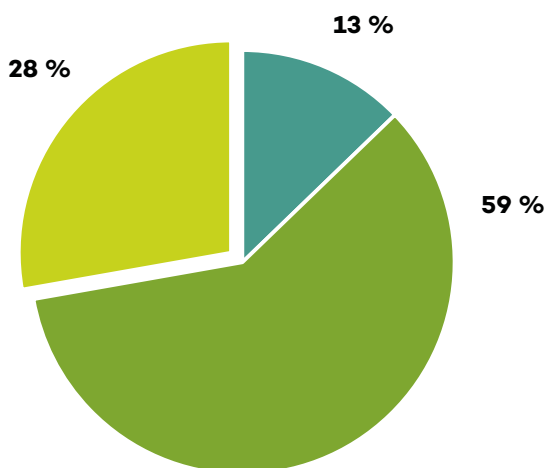
Para citar como ejemplo el capítulo de línea base, este debe ser desarrollado por aquel/aquella o aquellos/aquellas especialistas con nociones básicas sobre la caracterización ambiental, análisis y sistematización de la información —física, biológica y social— del lugar donde se ejecutará el proyecto de inversión. La línea base constituye el conjunto de cimientos para realizar la evaluación de los impactos, diseñar las medidas de manejo y hacer seguimiento a la eficacia de las medidas de control propuestas (Minam, 2022, p. 1), por lo que la información contenida en dicho capítulo debe ser desarrollada por aquel/aquella o aquellos/as profesionales con conocimientos técnicos sólidos o experiencia en su rama de acción.

Asimismo, la elaboración del capítulo de identificación y evaluación de impactos ambientales demanda un profundo conocimiento sobre aquellas actividades, productos o servicios que interactúen con los componentes ambientales, conocidos como aspectos ambientales. De igual modo, para la evaluación de los impactos ambientales, es necesario conocer las diferentes matrices (cualitativa o cuantitativa), a fin de aplicar la más idónea según la complejidad, la categoría y el tipo de proyecto.

Durante el periodo 2018-2021, la CCAM realizó 360 acciones de supervisión a las consultoras ambientales, y una de las obligaciones que se verificó en la mayoría de las acciones de supervisión fue si los/as profesionales que suscribieron o elaboraron los estudios ambientales formaban parte del equipo multidisciplinario de la consultora ambiental inscrita en el sector del RNCA al cual correspondían dichos estudios ambientales.

De los resultados de las supervisiones de dicho periodo, se tiene que el 28 % de los estudios ambientales materia de supervisión fueron elaborados por profesionales que no formaban parte del equipo multidisciplinario de la consultora inscrito en el RNCA; en el 59 % de los estudios ambientales los/as profesionales que los elaboraron sí formaban parte del equipo de la consultora inscrito en el RNCA, y en el 13 % de acciones de supervisión no se verificó el cumplimiento de dicha obligación, toda vez que (i) la obligación no se encontraba dentro de los criterios para realizar las supervisiones realizadas, (ii) la consultora ambiental no presentó información para verificar el cumplimiento de la obligación, o (iii) en el marco de la supervisión la consultora ambiental señaló no haber elaborado el instrumento de gestión ambiental, según se muestra en la siguiente figura:

Figura 10. Resultados de la verificación de la obligación referida a la elaboración del estudio por profesionales inscritos en el RNCA 2018-2021



- No se verificó.
- Estudios ambientales elaborados por profesionales que formaban parte del equipo de la consultora inscrito en el RNCA.
- Estudios ambientales elaborados por profesionales que NO formaban parte del equipo de la consultora inscrito en el RNCA.

Nota. Elaboración propia.

En el marco de su función, el OEFA considera que los instrumentos de gestión ambiental deben ser elaborados por profesionales que cuenten con conocimientos técnicos sólidos, así como experiencia y especialización acreditadas, a fin de asegurar la calidad de la información contenida en los instrumentos de gestión ambiental. Allí radica la importancia de que formen parte del equipo multidisciplinario de la consultora ambiental inscrita en el RNCA —para el caso de las personas jurídicas—, pues para su inscripción, sean personas naturales o jurídicas, de acuerdo con el procedimiento administrativo respectivo, deben acreditar, entre otros requisitos, experiencia laboral en su profesión y estudios de especialización.

Por último, se advierte que la normativa vigente no exige que todos/as los/as integrantes del equipo mínimo multidisciplinario de la consultora ambiental inscrito en el RNCA participen en la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental. Por eso, en el marco de las supervisiones realizadas, se ha observado que hay instrumentos de gestión ambiental de gran complejidad —estudio de impacto ambiental detallado (EIAD) y estudio de impacto ambiental semidetallado (EIASD)— presentados ante la autoridad competente que no han sido elaborados por los seis profesionales del equipo mínimo multidisciplinario de la consultora ambiental inscrito en el RNCA³¹.

Por lo expuesto, se sugiere que las autoridades sectoriales y el Senace, en coordinación con el Minam, evalúen si —en atención a la complejidad del instrumento de gestión ambiental, por la naturaleza de la información contenida en él—, resulta necesario exigir la participación de un número determinado de aquellos/aquellas profesionales que cuenten con experiencia sólida o conocimientos técnicos para el desarrollo de los capítulos que se les fueron asignados, o de todos/as los/as profesionales del equipo mínimo multidisciplinario de la consultora ambiental inscrito en el RNCA en la elaboración del instrumento de gestión ambiental.

3. La presentación de información, documentación y declaración falsa o fraudulenta en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental

Desde el 2018 hasta el 2022 se ejecutaron 462 acciones de supervisión con base en la normativa aplicable a las consultoras ambientales que estuvo vigente al momento de la aprobación del instrumento de gestión ambiental materia de supervisión, según sea el caso. En ese contexto, el literal a) del artículo 24 del antiguo reglamento

31 En los siguientes enlaces https://drive.google.com/file/d/1Oj4_PpFr_Wcy4MkYCWP84zFmp4a6307s/view?usp=sharing y <https://eva.senace.gob.pe:8443/plan/senace/token?tk=E68C680F-057B-571F-E053-CE4B10AC6890>, se encuentran los EIASD y EIAD que no han sido suscritos por los seis profesionales que conforman el equipo mínimo multidisciplinario de acuerdo con las resoluciones emitidas por el Senace.



establecía que las consultoras ambientales debían brindar información veraz en los estudios ambientales que elaboren para asegurar su calidad.

Es necesario acotar que el verbo rector “brindar” del precepto legal antes citado presenta como una de sus acepciones, según la RAE (s. f. c.), “ofrecerse voluntariamente a ejecutar o hacer algo”. En ese sentido, la conducta descrita consiste en presentar o utilizar información veraz (aquella que guarda correspondencia o se ajusta a la realidad y es contrastable) en la elaboración de estudios ambientales.

Con relación a ello, Martín (2015) señala que “una declaración será falsa cuando sea engañosa, fingida o simulada para dar al hecho una apariencia distinta a la realidad; entendiéndose como engañosa, que dicha declaración busca afirmar algo que no es veraz o auténtico, lo cual también abarca a aquellas afirmaciones que omiten circunstancias o información relevante sobre una determinada situación” (p. 238).

Por otro lado, actualmente el literal d) del numeral 18.6 del artículo 18 del Reglamento del RNCA establece que las consultoras ambientales tienen como obligación no proporcionar documentación, declaración o información falsa o fraudulenta durante los procedimientos administrativos de evaluación ambiental.

Sobre el particular, es imperativo determinar el alcance de los términos “documento”, “información” y “declaración” (utilizados en el precepto normativo antes citado), dado que representan ejes fundamentales en la verificación del cumplimiento de la obligación. La RAE (s. f. d), respecto del término “documento”, le atribuye como significado “escrito en que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo”.

Sumado a lo anterior, es necesario complementar que el término “documento”, según los artículos 233 y 234 del CPC, es todo escrito u objeto público o privado, los impresos, fotocopias, facsímil o fax, planos, cuadros, dibujos, fotografías, radiografías, cintas cinematográficas, microformas —tanto en la modalidad de microfilm como en la modalidad

de soportes informáticos—, y otras reproducciones de audio o video, la telemática en general y demás objetos que recojan, contengan o representen algún hecho, o una actividad humana o su resultado.

Respecto al término “información”, la RAE (s. f. e) le atribuye como significado “comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar lo que se posee sobre una materia determinada”. Por último, respecto al término “declaración”, una de las acepciones que le atribuye la RAE (s. f. f) es “manifestación formal que realiza una persona con efectos jurídicos, especialmente la que hacen las partes, testigos o peritos en un proceso”.

Por su parte, respecto a la información falsa y fraudulenta, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por medio de la Consulta Jurídica N.º 01-2018-JUS/DGDNCR³², señala que “si bien el TUO de la LPAG no contiene una definición de «fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación», sin embargo se puede colegir que un documento, declaración o información presentada es falsa cuando no es veraz, o en el que se hace constar una situación que no corresponde con los hechos verdaderos. Mientras que un documento será fraudulento cuando habiendo sido originalmente verdadero ha sido adulterado en su contenido”.

Por su parte, el Tribunal de Contrataciones del Estado (2011) precisa que “para determinar la falsedad [...] de un documento, constituye mérito suficiente la manifestación efectuada por el propio organismo emisor o de aquel supuesto adquirente a quien se le expidió la documentación, a través de una comunicación oficial, en la que acredite que el documento cuestionado no ha sido expedido por éste o que el contenido de aquel no sea congruente con la realidad”.

Es menester considerar que el literal d) del numeral 18.6 del artículo 18 del Reglamento del RNCA proporciona las siguientes definiciones:

- Información falsa: Cuando en un documento, declaración o información presentada se hace constar una situación que no corresponde con los hechos verdaderos.
- Información fraudulenta: Cuando el documento originalmente es verdadero, pero ha sido adulterado en su contenido.

De lo antes expresado, se tiene que **solo el documento podrá ser catalogado como fraudulento** si es que se reconoce que ha sido emitido pero que su contenido ha sido adulterado; **mientras que la declaración, la información y el documento pue-**

32 Emitido el 12 de enero del 2018.

den ser catalogados como falsos debido a que, de su contraste, se advierte que no responden a la verdad.

Considerando lo antes descrito, se puede afirmar, *en contrario sensu* al precepto legal vigente, que toda la documentación, información o declaración que se presente en el marco del procedimiento administrativo de evaluación debe contener información veraz (que responda a la realidad); es decir, que no pueda ser catalogada como falsa o fraudulenta. Siendo así, el análisis de esta obligación responde a la necesidad de comprobar la veracidad de la documentación, declaración o información recibida en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental. A continuación, presentamos un cuadro comparativo de cómo estaba descrita la obligación en el antiguo reglamento y como se encuentra en el Reglamento del RNCA:

Tabla 4. Cuadro comparativo de las obligaciones

Antiguo reglamento	Reglamento del RNCA
<p>Artículo 24.- Responsabilidades y obligaciones de las entidades [...] En particular, las entidades autorizadas se encuentran sujetas a las siguientes obligaciones: a) Brindar información veraz, confiable, actualizada y técnicamente sustentada en los estudios ambientales que elabore, para efectos de asegurar su calidad. (énfasis agregado)</p>	<p>Artículo 18.- Obligaciones de las Consultoras Ambientales (...) 18.6 Las Consultoras Ambientales se encuentran sujetas a las siguientes obligaciones, fiscalizables por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA: (...) d) No proporcionar documentación, declaración o información falsa o fraudulenta o no incurrir en plagio durante los procedimientos administrativos de evaluación ambiental citados en el numeral 3.1 del artículo 3 del presente Reglamento. (énfasis agregado)</p>

Nota. Elaboración propia.

En consecuencia, dado el cambio normativo, se tiene que la obligación fiscalizable guarda su correlato en ambas normas (antiguo reglamento y Reglamento del RNCA), toda vez que hacen referencia a que la consultora ambiental debe proporcionar documentación, declaración o información veraz (que no sea falsa o fraudulenta) en la elaboración de estudios ambientales presentados ante la autoridad competente, conforme se muestra en la tabla 5, que incluye la interpretación aceptada por el OEFA.

Tabla 5. Cuadro comparativo

N.º	Normativa	Obligación	Precepto normativo	Interpretación
1	Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), aprobado por Decreto Supremo N.º 011-2013-MINAM	Literal c) del Artículo 24 En particular, las entidades autorizadas se encuentran sujetas a las siguientes obligaciones: a) Brindar información veraz , confiable, actualizada y técnicamente sustentada en los estudios ambientales que elabore, para efectos de asegurar su calidad	- Sujeto pasivo: consultora ambiental - Verbo rector: brindar - Modo: en los estudios ambientales que elabore, para efectos de asegurar su calidad	Presentar o utilizar información veraz (aquella que guarda correspondencia o se ajusta a la realidad y es contrastable)
2	Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N.º 026-2021-MINAM	Artículo 18, numeral 18.6, literal d) No proporcionar documentación, declaración o información falsa o fraudulenta o no incurrir en plagio durante los procedimientos administrativos de evaluación ambiental	Sujeto pasivo: consultora ambiental Verbo rector: no proporcionar Modo: durante los procedimientos administrativos de evaluación ambiental	Toda la documentación, información o declaración que se presente en el marco del procedimiento administrativo de evaluación debe contener información veraz (que responda a la realidad); es decir, que no pueda ser catalogada como falsa o fraudulenta.

Nota. Elaboración propia.

Establecido lo anterior, corresponde verificar cómo ha sido recogida la obligación antes glosada en el tipo infractor considerando la norma que la establece. Sobre el particular, se debe precisar que el Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Aplicable a las Consultoras Ambientales, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N.º 008-2016-OEFA/CD —actualmente derogado— establecía como conducta infractora el “Brindar información falsa, fraudulenta o inexacta en

los estudios ambientales que se elaboren”. Por su parte, dicha conducta también se encuentra en el Cuadro de Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones aplicables a las Consultoras Ambientales, aprobado por la Resolución del Consejo Directivo N.º 00016-2022-OEFA/CD, que establece como conductas infractoras “proporcionar documentación, declaración o información falsa durante los procedimientos de evaluación ambiental (...)” y “proporcionar documentación, declaración o información fraudulenta durante los procedimientos de evaluación ambiental”.

Expuesto lo anterior, corresponde definir la naturaleza de la obligación materia de análisis. Para ello, resulta necesario precisar que las conductas antes descritas se configuran al momento de la presentación del instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente (de manera instantánea) buscando colocar en una situación de ventaja al administrado sobre la actividad de comprobación de la administración y produciendo la lesión al bien jurídico protegido (fe pública).

3.1. Sobre la necesidad de realizar acciones de supervisión

Es imperativo acotar que el Reglamento de la Ley del SEIA establece que los estudios ambientales, anexos y toda documentación complementaria deben encontrarse suscritos, entre otros, por los/as profesionales encargados/as de su elaboración. La información presentada tiene el carácter de declaración jurada; por lo tanto, quien lo suscribe es responsable por la veracidad de su contenido.

Por su parte, el Reglamento del RNCA contempla el principio de veracidad (numeral 4.6 del artículo 4), el cual establece que toda documentación presentada por las consultoras ambientales se presume veraz. Asimismo, el numeral 18.2 del artículo 18 del Reglamento del RNCA determina que las consultoras ambientales asumen la responsabilidad por el contenido en su integridad utilizado en la elaboración de EVAP, términos de referencia, estudios ambientales e instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA, así como sus modificaciones o actualizaciones.

Por su parte, el artículo 67 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG) establece que quienes participan en el procedimiento tienen el deber de abstenerse de declarar hechos contrarios a la verdad o no confirmados como si fueran fehacientes y de comprobar, previamente a la presentación de un documento, la autenticidad de la documentación sucedánea.

Asimismo, el TUO de la LPAG, en su artículo 51, establece que las declaraciones juradas y la información incluida en los escritos y formularios que presenten los

administrados para realizar los procedimientos administrativos se presumen verificados por quien hace uso de ellos respecto a su propia situación, y veraces para fines administrativos, salvo prueba de lo contrario. En caso de documentos emitidos por autoridades gubernamentales o por terceros, el administrado puede acreditar su debida diligencia realizando previamente a su presentación las verificaciones correspondientes y razonables.

Sobre el particular, Aliaga (2022) señala: “como contrapeso a la presunción de veracidad, se establece la vigencia del control posterior, según el cual, las Entidades deben privilegiar las técnicas de control posterior, en lugar de las técnicas de control preventivo, en los procedimientos que se desarrollan bajo su competencia. En ese sentido, la Administración tiene el derecho de comprobar, más adelante, la veracidad de los documentos presentados por los administrados en los procedimientos” (p. 239). Por otro lado, Morón (2020) señala que “esta regla consiste en dos presunciones sucesivas a que el ciudadano se debe sujetar para que la Administración pueda confiar en su dicho:

- a. Presumir que el ciudadano ha comprobado la veracidad de los documentos sucedáneos que se presentan, de la información que suministra y declara, de las traducciones y demás formatos administrativos, de modo que no pueda, si se advierte la falsedad de la declaración o del documento presentado, alegar que desconocía el origen del documento o la inexactitud de su contenido. En ese orden de ideas, la administración puede presumir que si el documento o la información es presentada por el ciudadano es porque lo ha verificado previamente.
- b. Presumir que estos documentos y las declaraciones mismas son veraces para los fines del procedimiento en el cual se presentan. Por la segunda presunción, la Administración supone por adelantado y con carácter provisorio que los administrados proceden con verdad en sus actuaciones (documentos, informaciones y declaraciones escritas) en los procedimientos en que intervienen, asumiendo la propia Administración la carga de la prueba sobre su eventual falsedad.” (p. 246)

En síntesis, el administrado tiene el deber de velar por la autenticidad del contenido y origen del documento que se le ha proporcionado y que será presentado ante la autoridad competente como parte o anexo del instrumento de gestión ambiental. En ese contexto, si bien a raíz de las modificaciones de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se orienta a la simplicidad administrativa (sin soslayar que el costo e impacto de la actividad de fiscalización implica consecuencias aleccionadoras, una posición en contrario permitiría ser complaciente con los fraudes o engaños) enlazando a la fiscalización por parte de la autoridad como un sistema de inspección, control, fiscalización y verificación en el que la verdad material u objetiva prima sobre la verdad formal (principio de verdad material).



Para Rebollo (s.f.), la inspección administrativa es entendida como aquella actividad que “examina la conducta realizada por los administrados para comprobar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones y limitaciones a que están sometidos y, en su caso, preparar la reacción administrativa frente a las transgresiones que se detecten” (p.2); es decir, por medio de la función del policía administrativo se orienta el comportamiento o conducta de los administrados al cumplimiento de lo establecido en la norma de manera preventiva y correctiva. No obstante, debe precisarse que la actividad de supervisión, como bien establece el Reglamento de Supervisión, aprobado por la Resolución del Consejo Directivo N.º 006-2019-OEFA/CD, debe desarrollarse bajo un enfoque de promoción de cumplimiento normativo, prevención u orientación del riesgo, regulación responsiva y basada en evidencias. Además, no necesariamente decantará como un instrumento a la punición de conductas.

En consecuencia, la presentación de información falsa transgrede los principios de veracidad, verdad material, presunción de licitud, causalidad y culpabilidad, y afecta la correcta administración pública. Por otro lado, es importante resaltar que la conducta destinada a presentar información, documentación o declaración falsa o fraudulenta está orientada a obtener un beneficio o una mejor posición ante la administración para la consecución de sus objetivos. Por su parte, Morón (2020) ha señalado que “en la actuación administrativa de inspección o comprobación administrativa una función especial que tiene por objeto cautelar y/o constatar el cumplimiento de lo previsto por el ordenamiento vigente en el desempeño de determinadas actividades sujetas a regulación por normas de Derecho Público” (p. 394).

Por lo antes expuesto, y en atención al deber del Estado y a su rol vigilante, —representando mediante la potestad sancionadora orientada a corregir o reforzar el adecuado cumplimiento del orden administrativo establecido— resulta de suma importancia verificar que en los procedimientos se haya presentado información que corresponda a la realidad de los hechos.

Caso sobre presentación de información falsa o fraudulenta en instrumentos de gestión ambiental elaborados por personas no inscritas o que no requieran inscribirse en el RNCA

En el marco de las supervisiones a las consultoras ambientales realizadas por el OEFA en el periodo 2018-2022, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) comunicó al OEFA que, durante la evaluación de un informe de gestión ambiental (IGA), se presentó información presuntamente adulterada en su contenido.

De la revisión de la documentación remitida, se advirtió que el IGA fue elaborado y suscrito por un ingeniero colegiado. Sobre el particular, es oportuno precisar que —según lo establecido en el numeral 37.3 del artículo 37 del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 019-2012-AG— el IGA puede ser elaborado por consultoras ambientales inscritas en el RNCA o por profesionales registrados y habilitados en el colegio profesional respectivo **que no necesariamente deben estar inscritos en el RNCA.**

Al respecto, se debe precisar que el Reglamento del RNCA es aplicable a las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, **que se encuentran inscritas o requieran inscribirse en el RNCA** para elaborar, entre otros, instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA, de acuerdo con lo exigido en la normativa sectorial.

En ese contexto, se puede concluir que, en el caso de los instrumentos de gestión ambiental elaborados por personas no inscritas o que no requieren inscribirse en el RNCA —como es el caso de los/as profesionales registrados y habilitados— no les resulta aplicable las obligaciones del Reglamento del RNCA, lo cual limita las funciones de supervisión, fiscalización y sanción conferidas al OEFA por la Ley del Senace.

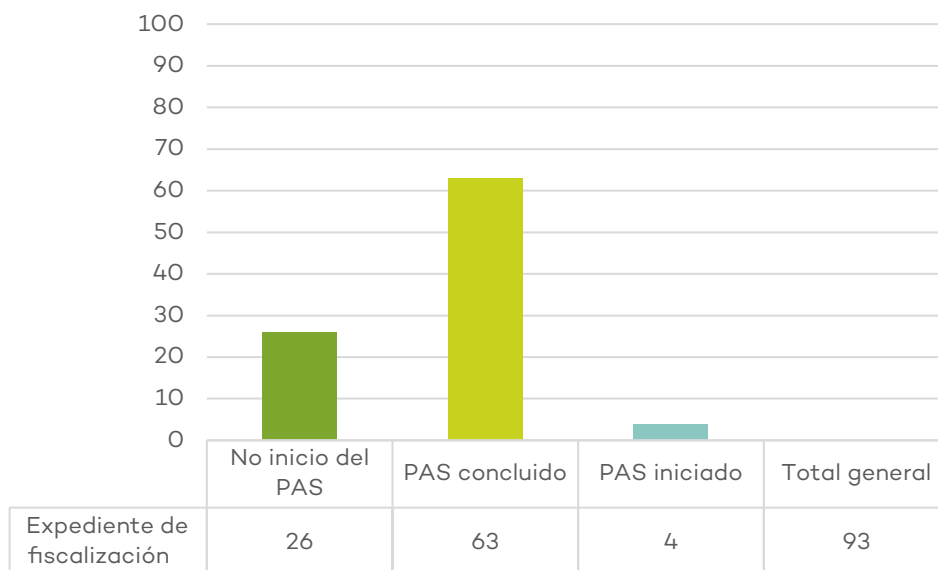
Dicho hecho fue puesto en conocimiento del Minam —a través del Oficio N.º 01568-2022-OEFA/DSIS, recibido el 27 de noviembre del 2022— a fin de que, en el marco de sus competencias, evalúe la modificación del Reglamento del RNCA, con el objeto de que sucesos como los descritos no queden exentos de la potestad de fiscalización y sanción del OEFA.

3.2. Resultados de la verificación del cumplimiento de la obligación referida a brindar información veraz

Conforme se señaló, la eficiencia del sistema de fiscalización a las consultoras ambientales debe enfocarse desde los resultados obtenidos dentro de la actividad de comprobación del cumplimiento de las obligaciones que le son exigibles activando así el rol instrumental al corregir las conductas que implican una vulneración al mandato administrativo y logrando con ello prevenir en futuros casos la infracción por parte del agente o de terceros.

En ese contexto, de los resultados obtenidos en las acciones de supervisión ejecutadas desde el 2018 al 2022 (462), se pudo advertir que en 93 expedientes se concluyó recomendar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (PAS) por el presunto incumplimiento de diferentes obligaciones fiscalizables de las consultoras ambientales.

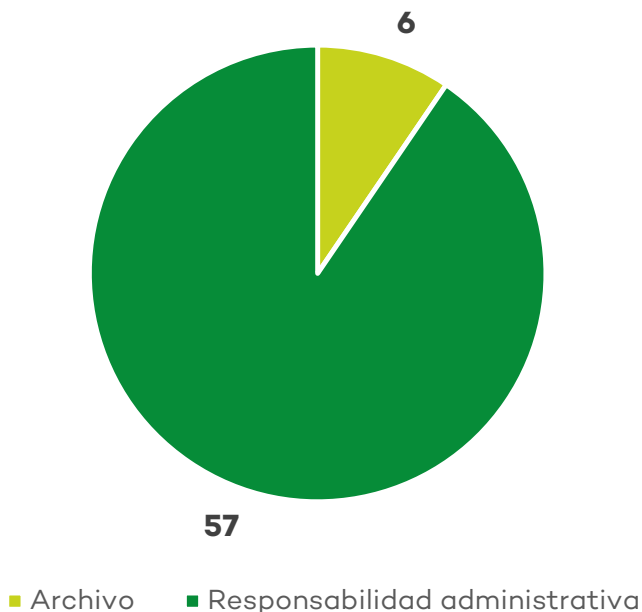
Figura 11. Estado de las recomendaciones de inicio de procedimiento administrativo sancionador formuladas por la CCAM



Nota. Elaboración propia con información de la base de datos proporcionada por la DFAI el 6 de octubre del 2023.

En atención a la figura anterior, es necesario señalar que, respecto a los 63 PAS culminados y con la calidad de firmes, se cuenta con 57 que corresponden a actos administrativos con determinación de responsabilidad y con seis en los que se resuelve el archivo del PAS.

Figura 12. Detalle de los PAS concluidos

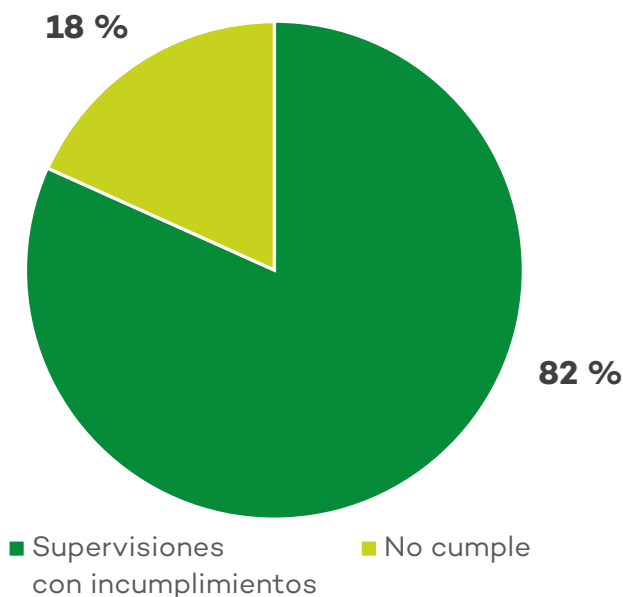


Nota. Elaboración propia con la información de la base de datos proporcionada por la DFAI el 6 de octubre del 2023.

De las 93 recomendaciones de inicio de PAS que fueron derivadas a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (DFAI) respecto a las acciones de supervisión ejecutadas desde el 2018 hasta el 2022 que podrían implicar el incumplimiento del deber legal establecido, 17³³ de los presuntos incumplimientos están referidos a no brindar información veraz o a la presentación de información, documentación o declaración falsa o fraudulenta en el instrumento de gestión ambiental supervisado. En ese contexto, se evidencia que alrededor del 18 % de las acciones de supervisión remitidas a la DFAI corresponde al incumplimiento de la obligación en comentario, conforme se muestra en la siguiente figura.

33 Se debe precisar que, si bien entre el 2018 y el 2022 se determinó el incumplimiento de esta obligación, en 18 acciones de supervisión— debido a que una de estas acciones tenía carácter orientativo— no se recomendó el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

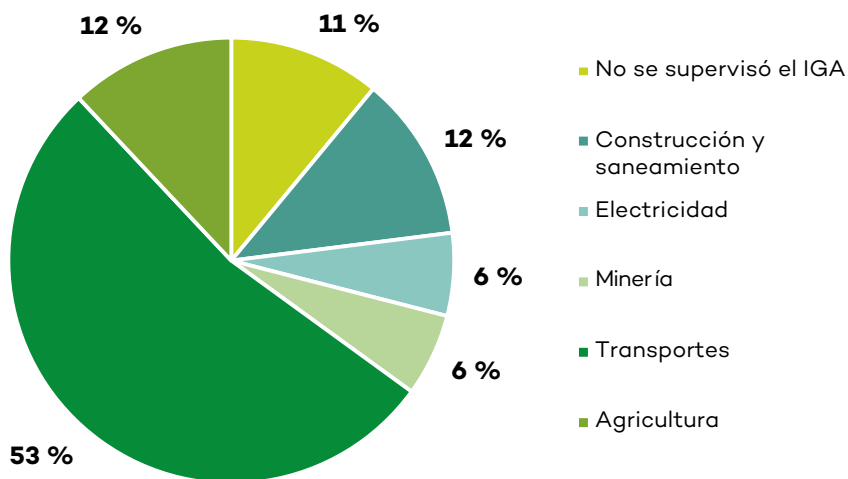
Figura 13. Resultados respecto a la presentación de información que no se condice con la realidad, remitidos a la DFAI por la CCAM



Nota. Elaboración propia con la información de la base de datos proporcionada por la DFAI el 6 de octubre del 2023.

Asimismo, es oportuno señalar que —de los sectores a los cuales corresponden los diecisiete estudios ambientales objeto de supervisión en los que se recomendó el inicio del PAS por la presunta trasgresión a la obligación referida a la presentación de información, documentación o declaración falsa o fraudulenta entre el 2018 y el 2022— se advierte una mayor incidencia en el sector transportes como se aprecia en la siguiente figura. Es pertinente precisar que la mayor cantidad de estudios ambientales supervisados en dicho periodo corresponden al mismo sector, conforme se advierte en la figura 8.

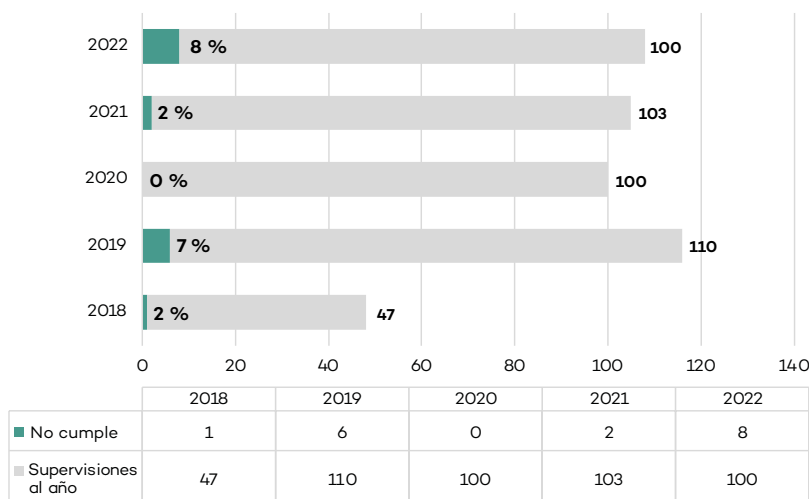
Figura 14. Recomendación de inicio de PAS por presentación de información que no coincide con la realidad detallada por sector



Nota. Elaboración propia.

En relación con los párrafos previos, desde el 2018 hasta el 2022, se evidencia la incidencia del presunto incumplimiento de la obligación vinculada a la presentación de documentación, declaración o información falsa o fraudulenta respecto a las supervisiones ejecutadas cada año.

Figura 15. Información falsa o fraudulenta evidenciada remitida a la DFAI por año de supervisión

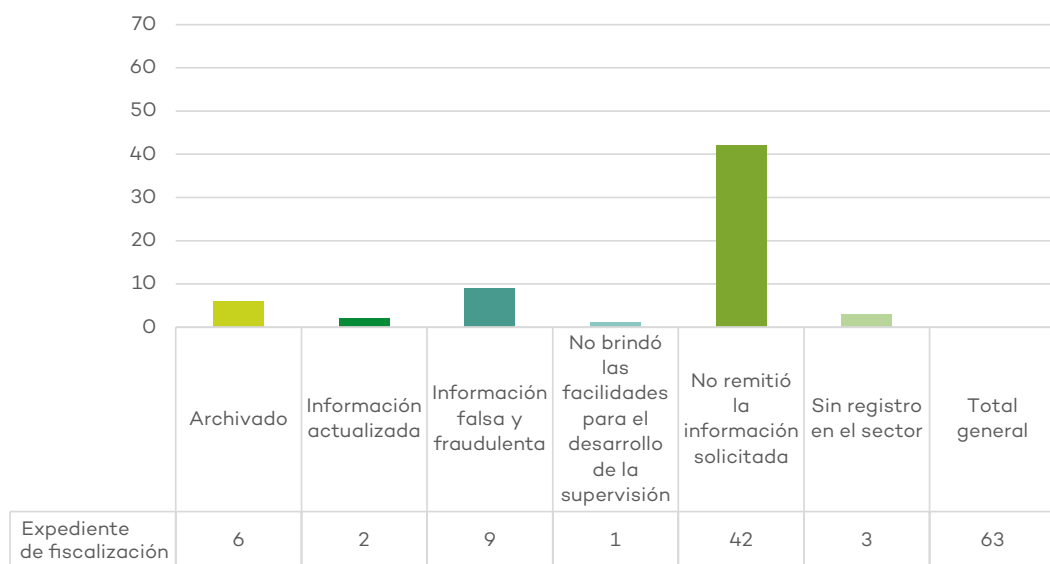


Nota. Elaboración propia con la información de la base de datos proporcionada por la DFAI el 6 de octubre del 2023.

De la figura precedente, se aprecia que el mayor porcentaje de incumplimiento de la obligación vinculada a la presentación de documentación, declaración o información falsa o fraudulenta ha variado en el periodo 2018-2022: en el 2022 se detectó el mayor porcentaje de casos (8 %). Asimismo, en el 2020 no se detectó incumplimiento, debido a que las medidas adoptadas en el marco del Estado de Emergencia Sanitaria decretado en el país ante el brote del COVID-19 no permitieron verificar la autenticidad de los informes de ensayo presentados en los instrumentos de gestión ambiental.

Por otro lado, respecto a los 63 PAS que a la fecha han culminado con pronunciamiento de la DFAI, se tiene que nueve de ellos están relacionados con la presentación de información, documentación o declaración falsa o fraudulenta.

Figura 16. Expedientes con PAS concluidos por conductas infractoras firmes y archivos



Nota. Elaboración propia con la información de la base de datos proporcionada por la DFAI el 6 de octubre del 2023.

En esa línea de hechos, nueve de dichos procedimientos han culminado con resolución firme, donde se determinó la responsabilidad administrativa de las consultoras ambientales por haber incurrido en la presentación de información, documentación o declaración falsa o fraudulenta advertida desde el 2018 hasta el 2022 y se impuso una multa que asciende a 60.752 unidades impositivas tributarias (UIT), lo que representa el 56 % del monto total de multas impuestas firmes por incumplimiento de las obligaciones exigibles a las consultoras ambientales (108.902 UIT).

Por último, corresponde agregar que —ante los indicios de presentación de información, declaración o documentación presumiblemente falsa o fraudulenta, según sea el caso— se hacen de conocimiento del procurador público del OEFA los hallazgos, cumpliendo lo establecido en el Lineamiento N.º 001-2022-OEFA/GEG, Lineamiento para Comunicar a la Procuraduría Pública sobre Presuntos Delitos Ambientales y Otros Identificados en el Ejercicio de la Función de Fiscalización Ambiental a Cargo del OEFA, a fin de que proceda conforme a sus atribuciones (hasta la fecha se han puesto en conocimiento del procurador público diez casos dando cumplimiento al citado lineamiento); así como también se pone en conocimiento de la autoridad competente el informe de supervisión o informe final de supervisión, para los fines que estime pertinente.

Cabe precisar que, de ser el caso que la sanción a una consultora ambiental por la presentación de información, declaración o documentación falsa o fraudulenta quede firme —siendo que esta infracción es calificada como muy grave por la Resolución del Consejo Directivo N.º 00016-2022-OEFA/CD— ello podría acarrear la cancelación de la inscripción en el RNCA, conforme lo prevé el numeral 22.3 del artículo 22 del Reglamento del RNCA.

4. Respecto a la obligación de indicar las fuentes de información utilizadas en los estudios ambientales

El literal c) del artículo 24 del antiguo reglamento establecía lo siguiente:

Artículo 24.- Responsabilidades y obligaciones de las entidades

Las entidades autorizadas son responsables por el contenido del estudio ambiental en su integridad, así como por la idoneidad de los métodos y herramientas utilizadas para su elaboración.

En particular, las entidades autorizadas se encuentran sujetas a las siguientes obligaciones:

[...]

c) Indicar las fuentes de información utilizadas en el desarrollo de los estudios cuya elaboración se encuentre a su cargo.

En mérito a la referida obligación, en los estudios ambientales se debían indicar las fuentes de información utilizadas para su desarrollo; es decir, que toda información consignada en el estudio ambiental debía estar referenciada para que con ello se tenga certeza de su origen. En efecto, “el citado de fuentes bibliográficas es esencial (...) en particular para reconocer los aportes efectuados por otras investigaciones o estudios anteriores, evitándose con ello el plagio que resta rigurosidad y objetividad que todo estudio técnico requiere” (Senace, 2016, p. 5).



Asimismo, es necesario señalar que la obligación recaía directamente en la consultora ambiental, que debía citar todas las fuentes utilizadas en la elaboración del estudio ambiental. Para dicho efecto se debía tomar en consideración el uso de (i) metodologías o manuales de uso de fuentes o citas bibliográficas reconocidos internacionalmente para la redacción de documentos técnicos o científicos y (ii) el Manual de Fuentes de Estudios Ambientales, cuya evaluación está a cargo del Senace, aprobado por Resolución Jefatural N.º 055-2016-SENACE/J.

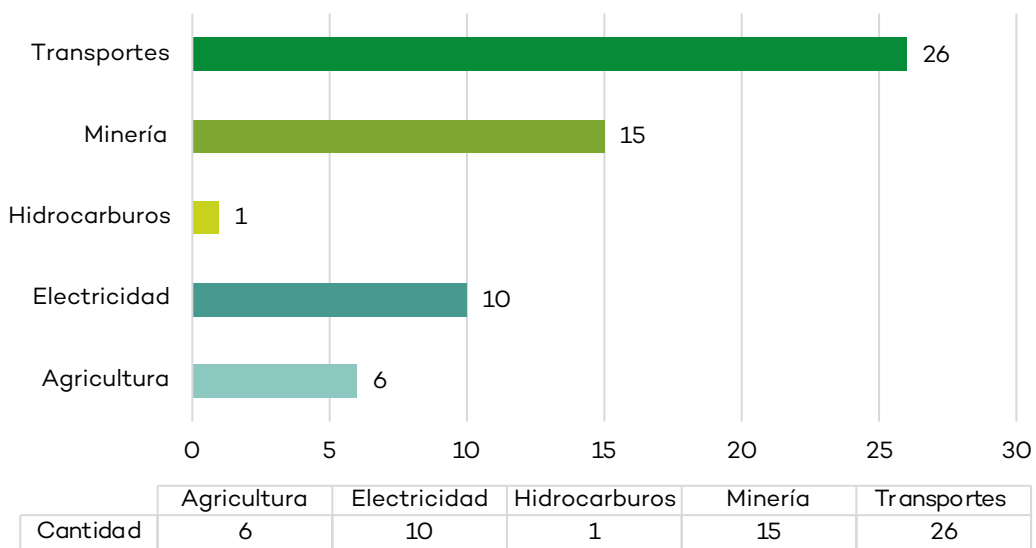
Se debe precisar que las fuentes de información pueden ser primarias y secundarias. Las fuentes primarias son las provenientes del levantamiento de información en campo, sustentadas en fichas, encuestas, entrevistas, actas, fotografías, entre otros. Las fuentes secundarias son las que provienen de fuentes oficiales o confiables técnicas (información emitida por entidades públicas o privadas) como el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (Senamhi); el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet); el Instituto Geofísico del Perú (IGP); la Autoridad Nacional del Agua (ANA); y el Instituto Geográfico Nacional (IGN); entre otros.

Cabe señalar que, dentro de las obligaciones fiscalizables por el OEFA previstas en el Reglamento del RNCA, no se ha establecido la obligación de indicar las fuentes de información.

4.1. Resultados de la verificación del cumplimiento de la obligación referida a la indicación de fuentes de información

Durante el periodo 2018-2021 se llevó a cabo un total de 58 acciones de supervisión, en las que presuntamente se incumplió la obligación de indicar fuentes (16 % del total). De estas, se tienen 26 en el sector transportes, las cuales representan un 7 % del total; 15 acciones de supervisión corresponden a minería, lo que representa el 4 %; y 10 acciones de supervisión corresponden al sector electricidad, lo cual representa el 3 %. En consecuencia, los presuntos incumplimientos se centran en el sector transportes, seguido de los sectores minería y electricidad.

Figura 17. Presuntos incumplimientos por no indicar fuentes (2018-2021)



Nota. Elaboración propia.

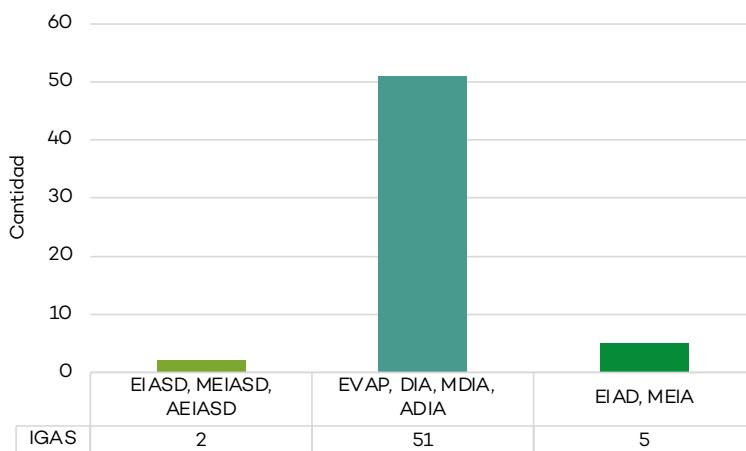
Tabla 6. Cuadro de detalle de presuntos incumplimientos por no indicar fuentes, supervisiones del 2018 al 2021

Año	Agricultura	Electricidad	Hidrocarburos	Minería	Transportes
2018	0	0	0	0	0
2019	6	9	1	13	14
2020	0	1	0	1	6
2021	0	0	0	1	6
Total	6	10	1	15	26

Nota. Elaboración propia.

Los estudios en los cuales hubo mayor frecuencia de presuntos incumplimientos de esta obligación fueron EVAP, declaraciones de impacto ambiental (DIA), así como sus modificaciones y actualizaciones, los cuales fueron objeto de 51 acciones de supervisión. Esto representa un 88 % del total de los presuntos incumplimientos referidos a indicación de fuentes. Los presuntos incumplimientos detectados en estudios ambientales de mayor envergadura como EIAD y EIASD se advirtieron en siete acciones de supervisión, lo cual representa un 12 % de ellas. En consecuencia, el mayor porcentaje de presuntos incumplimientos de la obligación referida a la indicación de fuentes se concentró en estudios ambientales de menor envergadura, que representan proyectos pequeños, pero en gran cantidad.

Figura 18. Presuntos incumplimientos por no indicar fuentes de acuerdo con el tipo de estudio (2018-2021)



Nota. Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados expuestos, se puede visualizar que existe un porcentaje significativo de consultoras ambientales que no han indicado las fuentes de información que utilizaron en el desarrollo de los estudios ambientales que elaboraron, los cuales corresponden a proyectos de poca complejidad.

La indicación de fuentes en los estudios ambientales resulta de suma importancia, pues con ello se tiene certeza del origen de la información y se identifican los aportes realizados por otras investigaciones. Al respecto, se debe precisar que, si se utiliza información proveniente de otro instrumento de gestión ambiental evaluado por la autoridad competente y no se indica la fuente bibliográfica, dicha conducta podría acarrear el incumplimiento de la obligación prevista en el literal d) del numeral 18.6 del artículo 18 del Reglamento del RNCA.

En este sentido, la obligación de indicar fuentes en los estudios ambientales elaborados por las consultoras ambientales, prevista en el antiguo reglamento, se encuentra ligada con la obligación de no incurrir en plagio durante los procedimientos administrativos de evaluación ambiental, prevista en el Reglamento del RNCA.

5. Respeto a la obligación de brindar información actualizada y técnicamente sustentada

El literal a) del artículo 24 del antiguo reglamento establecía lo siguiente:

Artículo 24.- Responsabilidades y obligaciones de las entidades

Las entidades autorizadas son responsables por el contenido del estudio ambiental en su integridad, así como por la idoneidad de los métodos y herramientas utilizadas para su elaboración.

En particular, las entidades autorizadas se encuentran sujetas a las siguientes obligaciones:

a) Brindar información veraz, confiable, actualizada y técnicamente sustentada en los estudios ambientales que elabore, para efectos de asegurar su calidad.

Del precepto legal antes citado, se advierten dos ejes de cumplimiento (supuestos de la conducta) dentro del desarrollo de los estudios ambientales: brindar información actualizada y brindar información técnicamente sustentada.

Como se ha, “brindar”, según la RAE (s. f. c), es “ofrecer algo”. A continuación se define qué entendemos por cada supuesto que integra la obligación:

- **Información técnicamente sustentada:** Es aquella que cuenta con respaldo en un documento o en una base de datos emitida o generada por una persona natural o jurídica especializada en una determinada materia (informes de ensayo, informes de monitoreo, estudios de caracterización de componentes ambientales, estudios de ingeniería, data meteorológica, normas técnicas, entre otros).
- **Información actualizada:** Es aquella que ha sido la más reciente o que proviene de normas, protocolos o guías técnicas vigentes al momento de la elaboración de las EVAP o estudios ambientales; o que viene de un estudio aprobado con una antigüedad no mayor a cinco años.

Se debe resaltar que la información actualizada y técnicamente sustentada brindada en los estudios ambientales permite realizar una adecuada identificación de los

impactos ambientales que se podrían generar durante la ejecución del proyecto, a fin de implementar las medidas de manejo idóneas para prevenir, mitigar o reducir dichos impactos.

De igual manera, se debe señalar que, dentro de la Tipificación de las Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las consultoras ambientales que tenían la obligación de estar inscritas en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales a cargo del Senace, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N.º 008-2016-OEFA/CD —actualmente derogada— se estableció una infracción administrativa aplicable a las consultoras ambientales referida a dicha obligación:

Artículo 4.- Infracción administrativa referida a brindar información desactualizada en los estudios ambientales que se elaboren

Constituye infracción administrativa brindar información desactualizada en los estudios ambientales que se elaboren. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de hasta veinte (20) UIT.

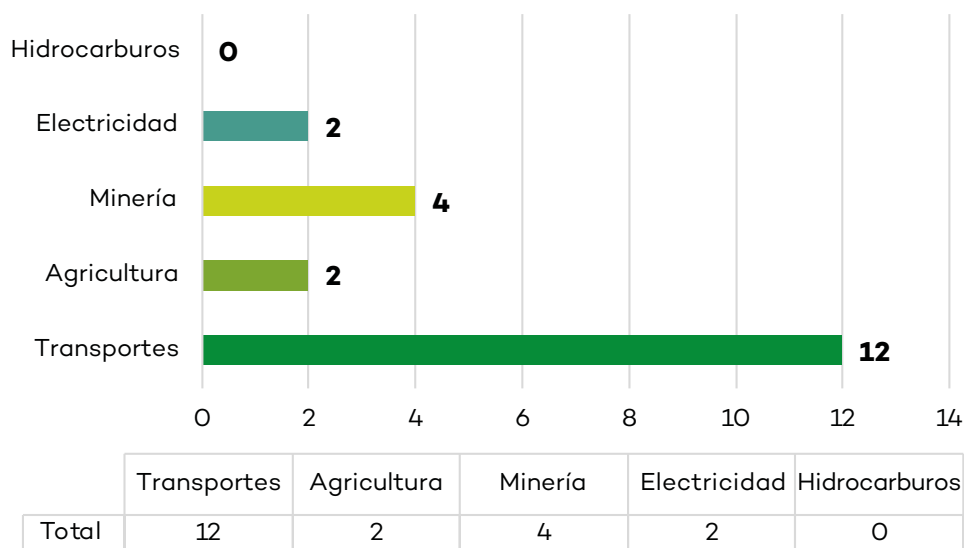
Del precepto legal citado, se advierte que está referido únicamente al supuesto de brindar información actualizada. Cabe resaltar siendo que el supuesto de brindar información técnicamente sustentada no se encontraba tipificado.

Es importante mencionar que dentro de las obligaciones fiscalizables por el OEFA previstas en el Reglamento del RNCA, no se ha establecido la obligación de brindar información actualizada o técnicamente sustentada.

5.1. Resultados de la verificación del cumplimiento de la obligación referida a brindar información actualizada

En las acciones de supervisión realizadas en el periodo 2018-2021 se tuvo un total de veinte acciones de supervisión en las que presuntamente se incumplió la obligación de brindar información actualizada (6 % del total), de las cuales doce acciones de supervisión correspondieron al sector transportes, un 60 % del total de presuntos incumplimientos por información actualizada; cuatro en minería, lo que representa un 20 %, y dos acciones de supervisión corresponden al sector agricultura, y representan el 10 %. En consecuencia, los presuntos incumplimientos se centran en el sector transportes, seguido de los sectores minería y agricultura.

Figura 19. Presuntos incumplimientos por no brindar información actualizada por sector (2018-2021)



Nota. Elaboración propia.

Tabla 7. Cuadro detalle de presuntos incumplimientos por no brindar información actualizada en las supervisiones realizadas del 2018 al 2021

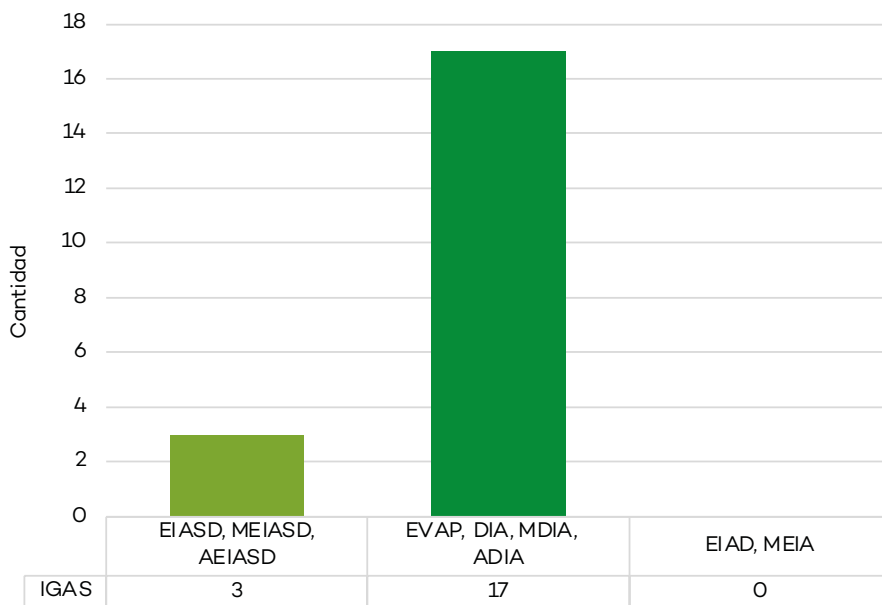
Año	Transportes	Agricultura	Minería	Electricidad	Hidrocarburos
2018	0	0	0	1	0
2019	8	1	3	1	0
2020	1	1	0	0	0
2021	3	0	1	0	0
Total	12	2	4	2	0

Nota. Elaboración propia.

Los estudios en los cuales hubo mayor frecuencia de presuntos incumplimientos de esta obligación fueron EVAP, DIA, así como sus modificaciones y actualizaciones, los cuales fueron objeto de supervisión de diecisiete acciones de supervisión, lo cual representa un 85 % del total de presuntos incumplimientos vinculados a brindar información actualizada. Los presuntos incumplimientos detectados en estudios ambientales de mayor envergadura, como EIAD y EIASD, se advirtieron en tres acciones de supervisión, lo cual representa un 15 % del total. En consecuencia, el mayor porcentaje de presuntos incumplimientos de la obligación referida a brindar

información actualizada se concentró en estudios ambientales de menor envergadura, que representan proyectos pequeños, pero en gran cantidad.

Figura 20. Presuntos incumplimientos por no brindar información actualizada de acuerdo con el tipo de estudio (2018-2021)

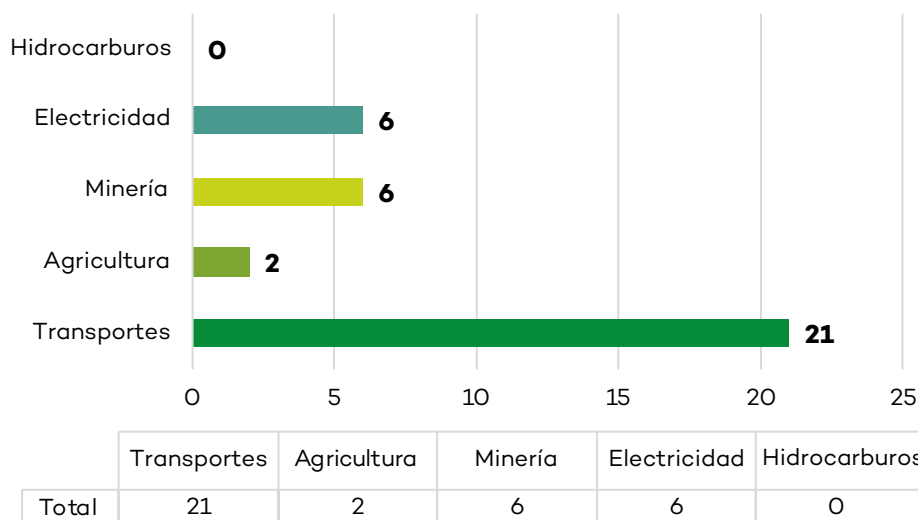


Nota. Elaboración propia.

5.2. Resultados de la verificación del cumplimiento de la obligación referida a brindar información técnicamente sustentada

En las acciones de supervisión realizadas en el periodo 2018-2021, se tuvo un total de 35 acciones de supervisión en las que presuntamente se incumplió la obligación de brindar información técnicamente sustentada (10 % del total), de las cuales 21 supervisiones correspondieron al sector transportes, lo que representó un 60 % del total de presuntos incumplimientos respecto a brindar información técnicamente sustentada; seis a minería, lo que representó un 17 %; y seis acciones de supervisión correspondían al sector electricidad, lo que representó también el 17 %. En consecuencia, los presuntos incumplimientos se centran en el sector transportes, seguido de los sectores minería y electricidad.

Figura 21. Presuntos incumplimientos por no brindar información técnicamente sustentada (2018-2021)



Nota. Elaboración propia.

Tabla 8. Cuadro detalle de presuntos incumplimientos por no brindar información técnicamente sustentada en las supervisiones del 2018 al 2021

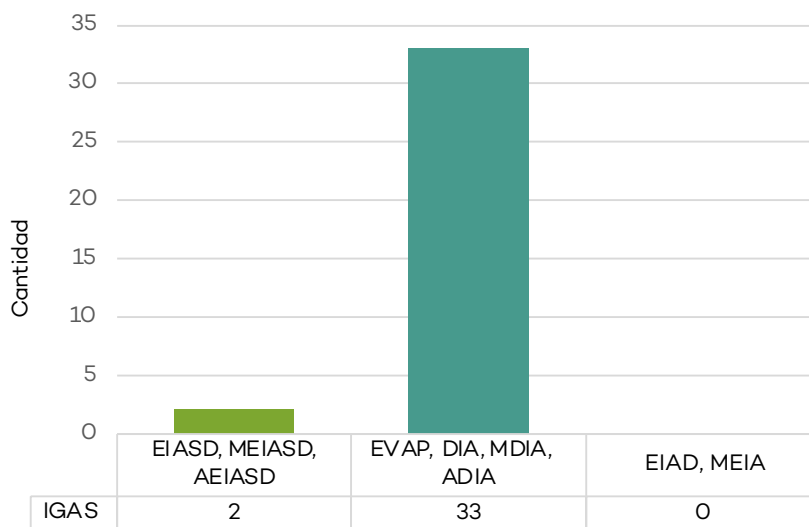
Año	Transportes	Agricultura	Minería	Electricidad	Hidrocarburos
2018	0	0	0	1	0
2019	8	0	2	3	0
2020	4	1	1	1	0
2021	9	1	3	1	0
Total	21	2	6	6	0

Nota. Elaboración propia.

Los estudios en los cuales hubo mayor frecuencia de presuntos incumplimientos de esta obligación fueron EVAP, DIA, así como sus modificaciones y actualizaciones, los mismos que fueron objeto de supervisión de 33 acciones de supervisión, lo cual representa un 94 % del total de presuntos incumplimientos. Los presuntos incumplimientos detectados en estudios ambientales de mayor envergadura como EIAD y EIASD se advirtieron en dos acciones de supervisión, lo cual representa un 6 % del total. En consecuencia, el mayor porcentaje de presuntos incumplimientos de la obligación referida a brindar información técnicamente sustentada se concentró en

estudios ambientales de menor envergadura, que representan proyectos pequeños, pero en gran cantidad.

Figura 22. Presuntos incumplimientos por brindar información técnicamente sustentada de acuerdo con tipo de estudio (2018-2021)



Nota. Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados expuestos, se puede visualizar que existe un porcentaje de consultoras ambientales que no han brindado información actualizada y técnicamente sustentada en los estudios ambientales que elaboraron, los cuales corresponden a proyectos de poca complejidad.

La información actualizada y técnicamente sustentada en los estudios ambientales cobra relevancia, pues permite que los estudios cuenten con información representativa y objetiva del área de influencia donde se emplazaría el proyecto en lo que respecta a datos técnicos, ingenieriles, estadísticos, normativos, cartográficos, entre otros.

Cabe precisar que, para poder brindar información actualizada y técnicamente sustentada en forma adecuada, se deben considerar los siguientes aspectos: (i) las variaciones y el desarrollo del proyecto, así como la actividad productiva a lo largo del tiempo transcurrido desde la aprobación del instrumento de gestión ambiental, y (ii) la gran disponibilidad de información técnica a nivel nacional e internacional, información cartográfica, información de bases de geodata, información de los

instrumentos de gestión ambiental, e información en los portales web de las instituciones técnicas públicas y privadas. Respecto a la información proveniente de los instrumentos de gestión ambiental, se debe considerar el uso compartido de línea base de instrumentos aprobados con una antigüedad no mayor a cinco años.

Cuando en los instrumentos de gestión ambiental no se brinda información actualizada y técnicamente sustentada respecto a las condiciones socioambientales del área de influencia donde se va a emplazar el proyecto o donde se desarrollan las actividades productivas, esta información no se ajustaría a la realidad, debido a que no reflejaría las condiciones socioambientales en las que se encuentra realmente el área de influencia del proyecto. Dicha conducta está directamente relacionada con la obligación de no proporcionar documentación, declaración o información falsa durante los procedimientos administrativos de evaluación ambiental prevista en el literal d) del numeral 18.6 del artículo 18 del Reglamento del RNCA.

En este sentido, la obligación de brindar información actualizada y técnicamente sustentada en los estudios ambientales elaborados por las consultoras ambientales prevista en el antiguo reglamento se encuentra ligada con la obligación de no proporcionar documentación, declaración o información falsa durante los procedimientos administrativos de evaluación ambiental prevista en el Reglamento del RNCA.

6. El conflicto de intereses en el marco de la supervisión del OEFA a las consultoras ambientales

La corrupción ha afectado a nuestro país a lo largo de la historia, y es percibida por los peruanos como uno de los principales problemas a combatir desde hace más de una década. Además, más peruanos (ocho de cada diez) consideran que la corrupción ha aumentado en los últimos cinco años, esto de acuerdo a la XII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú realizada en agosto de 2022 (IPSOS). Por tanto, la lucha contra la corrupción en los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) es un reto que se debe asumir desde todas las aristas (Estado, empresa y ciudadanía), a través de medidas tales como promover la integridad y el respeto a los principios éticos, fomentar la transparencia, y prevenir y sancionar la corrupción. Cabe resaltar el importante rol de la ciudadanía en la vigilancia y denuncia, así como en combatir la tolerancia a la corrupción, con el objetivo de contribuir a que las autoridades correspondientes adopten las acciones oportunas frente a un presunto caso de corrupción.

Una adecuada regulación de los conflictos de interés y la conducta ética de funcionarios/as resulta primordial en este contexto, pues el objetivo es justamente abordar cómo está regulado el conflicto de intereses en el marco del Reglamento del RNCA.



6.1. El conflicto de intereses

El “interés” es por definición, según la RAE (s. f. g), el valor de algo, la inclinación del ánimo hacia un objeto, una persona o la conveniencia o beneficio en el orden moral o material. También significa provecho, utilidad, ganancia o lucro producido por un capital. “Conflicto” por otra parte es un problema, cuestión o materia de discusión o también un apuro, situación desgraciada y de difícil salida.

Arribalzaga (2008) señala que conflicto de interés es una situación donde un juicio o acción que debería estar determinado por un valor primario establecido por razones profesionales o éticas, puede ser influido o parecer sesgado para obtener un beneficio secundario (pp. 473-480).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) por su parte, a través de sus líneas directrices para la gestión del conflicto de intereses, refiere que un “conflicto de intereses” implica un conflicto entre la misión pública y los intereses privados de un funcionario público, cuando este funcionario tiene a título privado intereses que pueden influir indebidamente en la forma en que cumple con sus obligaciones y responsabilidades (OCDE, 2004, pp.57-58).

Asimismo, Castellani (2018) desarrolla tres variantes: **(i) conflictos de interés explícitos**, cuando los/as funcionarios/as públicos que tienen o han tenido un vínculo con una empresa privada toman decisiones que favorecen a esa empresa de ma-

nera tal que, al hacerlo, ese beneficio también los alcanza de manera concreta y específica; **(ii) conflictos de interés aparentes**, cuando hay un interés personal que no necesariamente influiría en el funcionario/a público/a, pero que podría dar lugar a que otros consideren que puede influir en el cumplimiento de sus deberes; y **(iii) conflictos de interés potenciales**, que se generan cuando el/la funcionario/a público/a tiene un interés personal que puede convertirse en un conflicto de interés en el futuro (pp. 50-52).

En ese sentido, se puede colegir que el conflicto de intereses tiene lugar cuando en determinada situación se contraponen un interés público (del Estado) y un interés privado (de el/la funcionario/a), lo cual influye o puede llegar a influir indebidamente en el desempeño de sus funciones y en la capacidad de este para el ejercicio de sus labores de forma independiente y ética en determinada institución pública. Asimismo, esta situación, además de abrir la posibilidad de que los/as funcionarios/as tomen decisiones no objetivas, en caso que las decisiones tomadas sean correctas, puede igualmente dañar la confianza pública y la reputación de las instituciones.

Bajo estas consideraciones, como bien señala Zaldívar (2010), un/a funcionario/a o empleado/a no debe actuar en su capacidad oficial en ningún asunto en el cual este tenga un interés (de cualquier naturaleza) directo o indirecto que posiblemente pudiera afectar su objetividad o independencia de juicio (pp. 23-27).

6.2. El conflicto de intereses en el marco del Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales

El artículo 4 del Reglamento del RNCA, establece que las consultoras ambientales se rigen, entre otros, por el siguiente principio:

4.3 Integridad:

Las Consultoras Ambientales, así como los profesionales que conformen el equipo técnico actúan con integridad, honestidad, diligencia y responsabilidad, tanto al momento de solicitar su inscripción al RNCA como en la elaboración de los Estudios Ambientales, EVAP, Términos de Referencia e Instrumentos de Gestión Ambiental complementarios al SEIA, así como sus modificaciones y/o actualizaciones, de acuerdo con lo exigido en la normativa sectorial.

En esa línea el Reglamento del RNCA orienta la prestación del servicio de las consultoras ambientales hacia uno ético y basado en valores desde el momento de su inscripción en el RNCA, así como al momento de la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento del RNCA, están impedidos de inscribirse o estar inscritos en el RNCA —como consultora ambiental para el caso de persona natural o como miembro de un equipo profesional multidisciplinario, representante, apoderado/a, director/a, socio/a o accionista de una consultora ambiental— quienes se encuentren inmersos en los alcances de la Ley N.º 27588, “Ley de prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual” (en adelante, Ley de Incompatibilidades)³⁴.

En ese sentido, resulta oportuno analizar lo que establece la Ley N.º 31564, “Ley de prevención y mitigación del conflicto de intereses en el acceso y salida de personal del servicio público” (en adelante, Ley de Prevención de Conflicto de Intereses), que en el numeral 4.1 de su artículo 4 señala los impedimentos de los sujetos señalados en el artículo 2, respecto de las empresas o instituciones privadas comprendidas en el ámbito específico de su función pública o vinculadas a las actividades materia de competencia de la entidad pública con las que mantengan vínculo laboral o contractual, las cuales tienen los siguientes impedimentos:

- a. Prestar servicios bajo cualquier modalidad laboral o contractual en dichas empresas o instituciones privadas; b) Aceptar representaciones remuneradas o ad honorem en dichas empresas o instituciones privadas; c) Formar parte del directorio u ocupar un cargo gerencial en dichas empresas o instituciones privadas, así como de las empresas o entidades a las que estas estén vinculadas; d) Adquirir directa o indirectamente acciones o participaciones de dichas empresas o instituciones privadas, de sus subsidiarias o las que pudieran tener vinculación económica; e) Celebrar contratos civiles o mercantiles con dichas empresas o instituciones privadas; f) Intervenir como abogados, apoderados, asesores, patrocinadores, peritos o árbitros de particulares en los procesos que tengan pendientes con la misma repartición del Estado en la cual prestaron sus servicios, mientras ejerzan el cargo o cumplan el encargo conferido, salvo en causa propia, de su cónyuge, padres o hijos menores; g) Efectuar gestiones de intereses para dichas empresas o instituciones privadas.

³⁴ Cabe mencionar que el 17 de agosto del 2022 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley N.º 31564, Ley de Prevención y Mitigación del Conflicto de Intereses en el Acceso y Salida de Personal del Servicio Público, la cual en su única disposición complementaria derogatoria deroga la Ley N.º 27588 y deja sin efecto su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.º 019-2002-PCM.

Debemos acotar que los referidos impedimentos se extienden hasta un año posterior al cese o a la culminación de los servicios prestados bajo cualquier modalidad contractual, sea por renuncia, cese, destitución o despido, vencimiento del plazo del contrato o resolución contractual, conforme a lo dispuesto en el numeral 4.2 del artículo 4 de la Ley de Prevención de Conflictos de Interes, en concordancia con el numeral 17.2 del artículo 17 del Reglamento del RNCA.

Los sujetos de sector público, comprendidos en los numerales 2.1 y 2.3 de artículo 2 de la Ley de Prevención de Conflicto de Intereses no podrán prestar servicios bajo cualquier modalidad a empresas o instituciones privadas tales como consultoras ambientales comprendidas en el ámbito específico de su función pública mientras ejerzan el cargo o cumplan el encargo conferido por el Estado y hasta doce meses posteriores del cese de dichas funciones, salvo la excepción prevista en el numeral 4.2 del artículo 4 de la Ley de Prevención de Conflicto de Intereses.

No obstante, es preciso hacer mención a lo señalado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) a través del Informe Técnico N.º 1330-2019-SERVIR/GPGSC del 26 de agosto del 2019, en el cual se indica que la citada prohibición no es exclusiva de los/as funcionarios/as o servidores/as comprendidos con la Ley de Incompatibilidades; pues de acuerdo a la Ley N.º 27815, Ley del Código Ética de la Función Pública, aplicable a todo/a funcionario/a, servidor/a o empleado/a de las entidades de la Administración Pública, **en cualquiera de los niveles jerárquicos, sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado**, este debe cumplir los principios de la función pública, entre estos, el siguiente:

Artículo 6.- Principios de la Función Pública

El servidor público actúa de acuerdo a los siguientes principios:

(...)

2. Probidad

Actúa con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona.

Asimismo, en el numeral 1 de su artículo 8 dispone:

Artículo 8.- Prohibiciones éticas de la Función Pública

El servidor público está prohibido de:

1. Mantener intereses de Conflicto

Mantener relaciones o de aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo.

En atención a lo expuesto por Servir, los sujetos del sector público, que no se encuentren comprendidos en los numerales 2.1 y 2.3 del artículo 2 de la Ley de Prevención de Conflicto de Intereses y que presten servicios a una consultora ambiental en el marco de un procedimiento administrativo que se encuentre dentro del ámbito de competencia de la entidad pública en la que están laborando o han prestado servicios dentro del último año, podrían vulnerar las disposiciones citadas en el artículo 4 de la Ley de Prevención de Conflicto de Intereses.

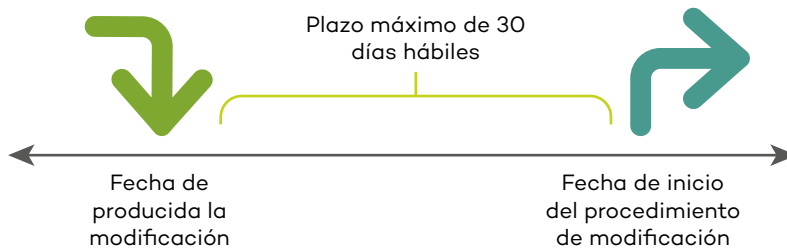
Cabe mencionar que una vez que se materializa alguno de los impedimentos que establece la Ley de Prevención de Conflicto de Intereses en relación con una consultora ambiental, se configura de forma inmediata el impedimento de esta de inscribirse o permanecer inscrita en el RNCA —de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento del RNCA—, por lo que corresponde que la consultora ambiental una vez advierta que se encuentra inmersa en los alcances de la Ley Prevención de Conflicto de Intereses realice su retiro del RNCA para el caso de personas naturales; o realice la modificación de su inscripción en el RNCA para el caso de personas jurídicas, a fin de retirar a el/la profesional del equipo multidisciplinario que se encuentra con el impedimento de estar inscrito/a.

En ese sentido, respecto al segundo supuesto, en cumplimiento del literal c) del numeral 18.6 del artículo 18 del Reglamento del RNCA, la consultora ambiental debe solicitar la modificación de la conformación de su equipo profesional multidisciplinario dentro del plazo no mayor de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente de producida la modificación. Para el presente caso, la fecha de ocurrencia de la modificación será aquella a partir de la cual el miembro del equipo multidisciplinario asume el cargo o encargatura y, por tanto, se materializa el impedimento.

Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 13.1 del artículo 13 del Reglamento del RNCA, la modificación (fecha de ocurrencia del impedimento) debe ser acreditada mediante documento de fecha cierta, que en el caso de un documento privado adquiere dicha condición bajo los supuestos señalados en el artículo 245 del CPC. Sin embargo, en el caso de un documento público o documento emitido por una entidad pública, goza de fecha cierta en atención a su propia naturaleza.

Sobre lo expuesto, el análisis de un presunto conflicto de intereses en el marco de la fiscalización del OEFA a las consultoras ambientales se centra en verificar lo siguiente: (i) que se haya producido un impedimento de la consultora ambiental para mantenerse inscrita en el RNCA dentro de los alcances de la Ley de Prevención de Conflicto de Intereses, (ii) la fecha cierta de la ocurrencia (con base a los medios probatorios recabados), (iii) la fecha de inicio del procedimiento de modificación del RNCA, y (iv) realizar el cómputo de plazos.

Figura 23. Modificación de inscripción en el RNCA



Nota. Elaboración propia.

6.3. Importancia de la supervisión a consultoras ambientales

Como se ha indicado, uno de los problemas más serios que enfrenta el Estado actualmente es erradicar la corrupción, y para este fin es importante implementar y fortalecer acciones de fiscalización evitando mantener espacios para conductas no éticas, corrupción y abuso de poder.

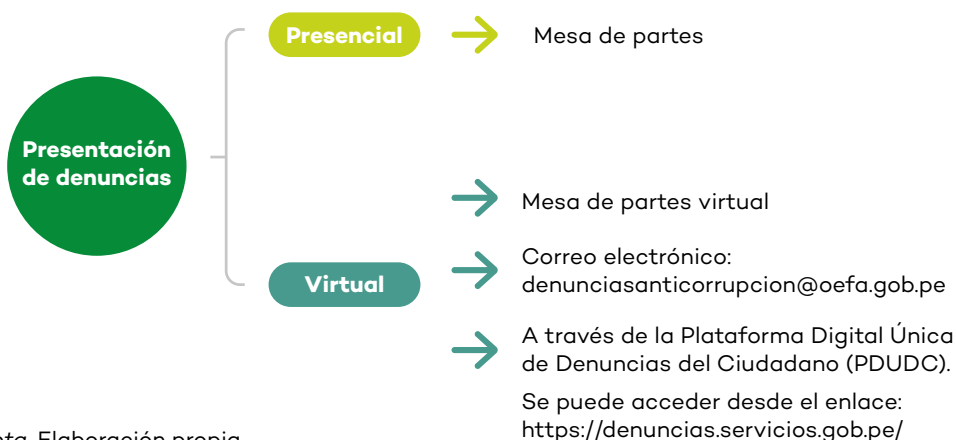
La labor de supervisión a las consultoras ambientales cobra gran importancia; por eso, es imprescindible que esta voluntad política sea sostenida día a día y compartida por cada una de las autoridades de los poderes del Estado —en este caso por el OEFA a través de la CCAM—, pues ante la existencia de cualquier tipo de interés que influya de manera indebida en el ejercicio del cargo por parte de el/la funcionario/a público/a y que permita distorsionar la decisión pública en favor de un interés particular —en este caso en favor de una consultora ambiental en el marco de la evaluación de un instrumento de gestión ambiental— pone además en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la Ley del SEIA, en detrimento del ambiente y la salud de las personas.

Es necesario acotar que la finalidad de las supervisiones es promover el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables a través de la puesta en conocimiento de la aplicación normativa y los alcances de las obligaciones, con el objeto de que las consultoras ambientales se mantengan en el correcto cumplimiento o, de ser el caso, corrijan las conductas que constituyan incumplimiento, orientándose a un comportamiento conforme lo establece la normativa vigente, lo cual en el presente caso coadyuvará a la prevención y mitigación de conflictos de intereses.

6.4. Limitaciones en las acciones de supervisión por parte de la Coordinación de Seguimiento y Verificación a las Consultoras Ambientales de la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios del OEFA

Es importante mencionar que existe una limitación para poder identificar los casos en los que presuntamente se haya materializado alguno de los impedimentos que establece la Ley de Prevención de Conflicto de Intereses con relación a una consultora ambiental, toda vez que se inicia la investigación y análisis de estos casos a partir de las comunicaciones que se recibe de otras entidades públicas o las denuncias³⁵ que presenta la ciudadanía a través de los siguientes medios:

Figura 24. Canales para presentar denuncias



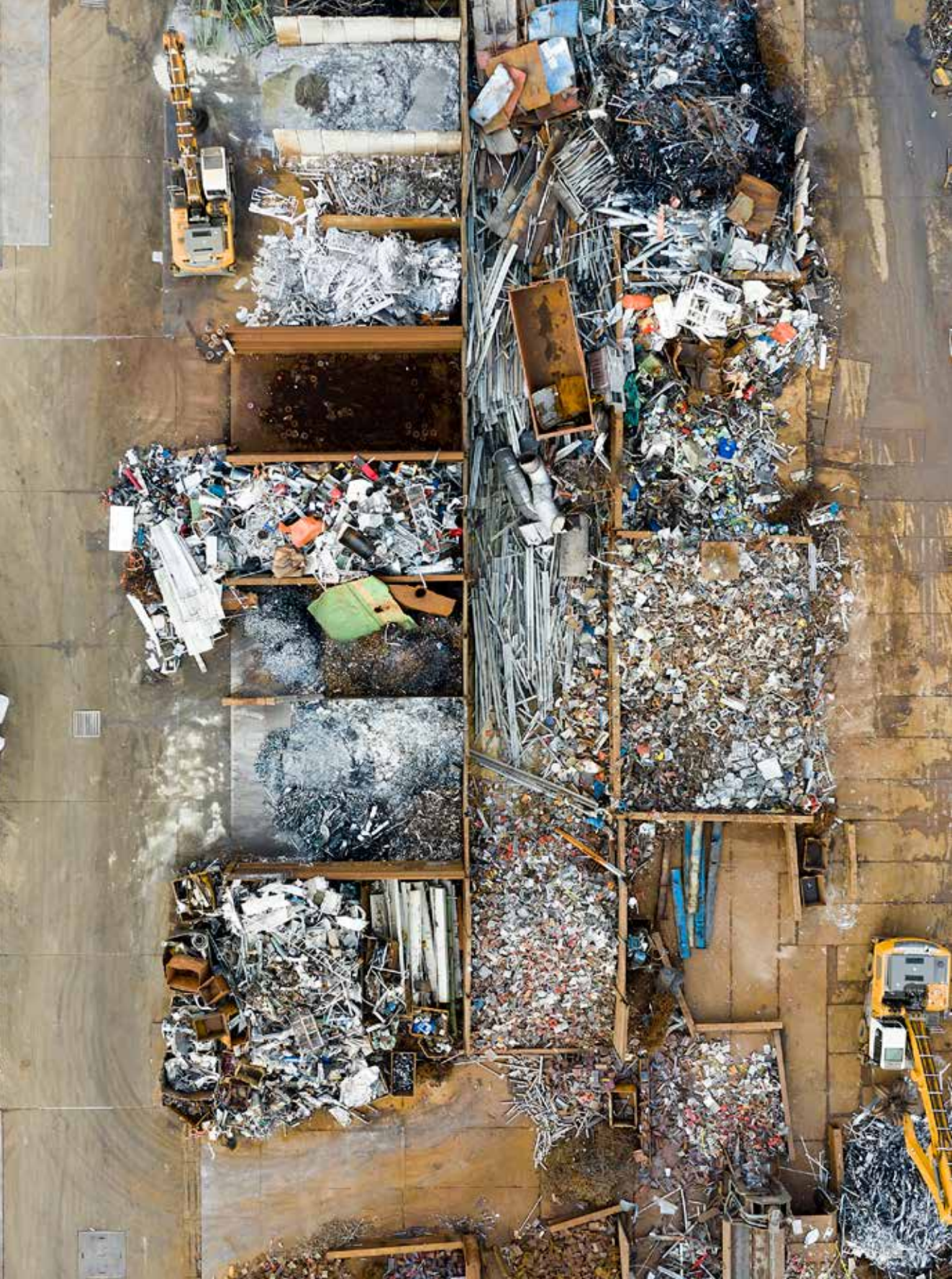
Nota. Elaboración propia.

En ese sentido, si es que no hay participación por parte de la ciudadanía en poner en conocimiento presuntos hechos que pueden constituir restricciones para las consultoras ambientales, muchas veces estas conductas pueden pasar desapercibidas por parte de las entidades correspondientes.

De lo expuesto, se hace necesaria la implementación de una plataforma a cargo del Senace, como administrador del RNCA, en la cual se pueda contrastar información del RNCA con las bases de datos sobre funcionarios/as y servidores/as públicos/as

³⁵ Comunicación verbal, escrita o virtual, individual o colectiva, que da cuenta de un acto de corrupción susceptible de ser investigado en sede administrativa o penal.

de otras entidades públicas y que tengan relación con las actividades que realiza la consultora ambiental en el ámbito del sector en el cual se desenvuelven. Esto con el propósito de identificar de manera oportuna presuntos casos de conflicto de intereses y tomar acciones correctivas a corto plazo. Dicha plataforma debe ser parte de la interoperabilidad Senace-OEFA, a fin de que la información contenida en esta contribuya con el ejercicio de las funciones de ambas entidades.







Conclusiones

El marco normativo que regula a las consultoras ambientales y al RNCA tiene sus orígenes en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales promulgado en 1990. Dicha normativa ha evolucionado en los poco más de treinta años transcurridos, incluso la denominación de lo que ahora conocemos como consultoras ambientales ha cambiado. Asimismo, la normativa que regula a las consultoras ambientales en un principio era sectorial; luego, a partir del 2013 en adelante, la normativa se centraliza otorgando la administración del RNCA a una sola entidad.

Hasta la fecha, se han promulgado hasta dos reglamentos que regulan lo que actualmente conocemos como RNCA. El primero data del 2013 y el segundo, del 2021. En ambas normas, las obligaciones de las consultoras ambientales han evolucionado, pues en el Reglamento del RNCA no se contemplan obligaciones que sí estaban en el antiguo reglamento. Además, hay obligaciones que guardan su equivalencia total o parcial en ambos reglamentos y obligaciones no contempladas en el antiguo reglamento que sí se encuentran en el Reglamento del RNCA.

El OEFA es la primera entidad que ha ejercido la competencia para supervisar, fiscalizar y sancionar a las consultoras ambientales por el incumplimiento de las normas que regulan el RNCA. Dichas competencias se las otorgó la Ley del Senace, y, si bien es una competencia nueva para el OEFA, se considera que la especialidad de la entidad en temas de fiscalización ha permitido el uso de herramientas necesarias para garantizar un proceso adecuado de fiscalización a las consultoras ambientales (manuales de procesos/certificación del proceso de supervisión), que tiene como propósito promover el cumplimiento de las obligaciones de las consultoras ambientales fiscalizables por el OEFA y desincentivar la comisión de infracciones a la normativa vigente.

Las supervisiones que realiza el OEFA a las consultoras ambientales contribuyen con la promoción de la mejora continua del servicio que estas brindan. Asimismo, debido a que la intervención de las consultoras ambientales se da antes de la aprobación del instrumento de gestión ambiental y de la ejecución del proyecto de inversión, la fiscalización en sentido amplio que realiza el OEFA a las consultoras ambientales implica una interacción entre el Sinefa y el SEIA.

Desde el 2018 hasta el 2022, la DSIS, a través de la CCAM, ha ejecutado 462 acciones de supervisión. En dicho periodo, el mayor porcentaje de incumplimiento lo obtuvo la obligación de las consultoras ambientales de brindar capacitación a los/as profesionales de sus equipos multidisciplinarios. Asimismo, el mayor porcentaje de consultoras ambientales supervisadas estuvieron inscritas en el sector transportes del RNCA. Las capacitaciones son actividades de crucial importancia para garantizar la calidad de la información y, por tanto, la idoneidad de los servicios que brindan las consultoras ambientales, en razón al constante cambio normativo y tecnológico.

Por eso, resulta innegable la importancia de hacer seguimiento a dicha actividad enmarcada en los principios de mejora continua y especialización a los que están sujetas las consultoras inscritas en el RNCA.

A fin de asegurar la idoneidad del servicio de elaboración de instrumentos de gestión ambiental que brindan las consultoras ambientales, resulta imperativa la participación de cada uno/a de los/as profesionales de sus equipos multidisciplinarios inscritos en el RNCA en dicha tarea. Durante las acciones de supervisión ejecutadas en el periodo 2018-2021, se detectó que el 28 % de los estudios ambientales materia de supervisión fue elaborado por profesionales que no formaban parte del equipo multidisciplinario de la consultora inscrito en el RNCA.

La presentación de información falsa transgrede los principios de veracidad, verdad material y presunción de licitud, lo cual afecta la correcta administración pública. Asimismo, la conducta destinada a presentar información, documentación o declaración falsa o fraudulenta está orientada a obtener un beneficio o una mejor posición ante la administración para la consecución de sus objetivos. Durante las acciones de supervisión ejecutadas en el periodo 2018-2022, se recomendó el inicio de PAS en 93 casos; de los cuales 17 de ellos corresponden a presuntos incumplimientos referidos a la presentación de información, documentación o declaración falsa o fraudulenta. En detalle, nueve PAS cuentan con resolución firme, en las cuales se determinó la responsabilidad administrativa de las consultoras ambientales con un monto de multa impuesto ascendente a 60.752 UIT.

Frente a los indicios de presentación de información, declaración o documentación presumiblemente falsa o fraudulenta, según sea el caso, hasta la fecha se han puesto en conocimiento del procurador público del OEFA los hallazgos de un total de diez casos, cumpliendo lo establecido en el Lineamiento N.º 001-2022-OEFA/GEG, Lineamiento para comunicar a la Procuraduría Pública sobre presuntos delitos ambientales y otros identificados en el ejercicio de la función de fiscalización ambiental a cargo del OEFA; así como se ha puesto en conocimiento de la autoridad competente el informe de supervisión o informe final de supervisión, para los fines que estime pertinente.

La indicación de fuentes en los estudios ambientales resulta de suma importancia, pues con ello se tiene certeza del origen de la información y se identifican los aportes realizados por otras investigaciones. La obligación de indicar fuentes en los estudios ambientales elaborados por las consultoras ambientales prevista en el antiguo reglamento se encuentra ligada con la obligación de no incurrir en plagio durante los procedimientos administrativos de evaluación ambiental prevista en el Reglamento del RNCA.

Se debe resaltar que la información actualizada y técnicamente sustentada brindada en los estudios ambientales permite realizar una adecuada identificación de los impactos ambientales que se podrían generar durante la ejecución del proyecto, a fin de implementar las medidas de manejo idóneas para prevenir, mitigar o reducir dichos impactos. La obligación de brindar información actualizada y técnicamente sustentada en los estudios ambientales elaborados por las consultoras ambientales, prevista en el antiguo reglamento, se encuentra ligada con la obligación de no proporcionar documentación, declaración o información falsa durante los procedimientos administrativos de evaluación ambiental prevista en el Reglamento del RNCA.

De acuerdo con lo establecido en el RNCA, una vez que se materializa alguno de los impedimentos que establece Ley de Prevención de Conflicto de Intereses en relación con una consultora ambiental, se configura de forma inmediata el impedimento de esta de inscribirse o permanecer inscrita en el RNCA, por lo que corresponde que la consultora ambiental, una vez advierta que se encuentra inmersa en los alcances de la Ley de Prevención de Conflicto de Intereses, realice su retiro del RNCA para el caso de personas naturales, o haga la modificación de su inscripción en el RNCA para el caso de personas jurídicas, a fin de retirar a el/la profesional del equipo multidisciplinario que se encuentra con el impedimento de estar inscrito.







Oportunidades
de **mejora**



De lo expuesto en el presente documento, resulta necesario determinar los pasos a seguir respecto a determinados aspectos, a fin de alcanzar a todas las consultoras ambientales y mejorar la eficacia de la fiscalización:

1. Al Minam

- Se sugiere evaluar la modificación del marco normativo vigente, a fin de garantizar la fiscalización de las entidades inscritas en los registros sectoriales que aún no han sido transferidos al Senace, en tanto no se haga efectiva la transferencia de la administración de los registros sectoriales de entidades autorizadas al Senace.
- En su calidad de organismo rector del SEIA, el Minam debe articular acciones orientadas a que los gobiernos regionales exijan, bajo responsabilidad, que las EVAP e instrumentos de gestión ambiental sean elaborados y suscritos por consultoras ambientales inscritas en el RNCA o en los registros sectoriales, según corresponda, a fin de dar cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento del RNCA.
- El Minam, en coordinación con el Senace, debe considerar la modificación del Reglamento del RNCA, a fin de incorporar, dentro de los requisitos del procedimiento de modificación de inscripción en el RNCA, la exigencia de la presentación del documento de fecha cierta para acreditar la fecha de ocurrencia de la modificación, conforme lo prevé el numeral 13.1 del artículo 13 del Reglamento del RNCA.
- El Minam, en coordinación con el Senace, debe considerar evaluar la modificación del Reglamento del RNCA e incluir, como parte de las obligaciones fiscalizables de las consultoras ambientales, la acreditación de capacitaciones periódicas a los miembros de sus equipos multidisciplinarios.
- El Minam, en coordinación con el Senace, debe evaluar la modificación del Reglamento del RNCA, a fin de que a las personas no inscritas o que no requieran inscribirse en el RNCA que elaboren instrumentos de gestión ambiental les resulten exigibles las obligaciones del Reglamento del RNCA, con el objeto de que no queden exentas de la fiscalización que realiza el OEFA respecto del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Reglamento del RNCA.

2. Al Senace

- Se sugiere evaluar la implementación de una plataforma a cargo del Senace como administrador del RNCA, en la cual se pueda contrastar información del RNCA con las bases de datos sobre funcionarios y servidores públicos de otras entidades públicas, y que tengan relación con las actividades que realiza la consultora ambiental en el ámbito del sector en el cual se desenvuelven. Esto con el propósito de identificar de manera

oportuna presuntos casos de conflicto de intereses y tomar acciones correctivas a corto plazo. Dicha plataforma debe ser parte de la interoperabilidad Senace-OEFA, a fin de que la información contenida en esta contribuya con el ejercicio ágil de las funciones de ambas entidades.

- Se recomienda proponer al Congreso de la República modificar el literal b) del artículo 3 de la Ley del Senace, a fin de establecer el Registro Único de Instrumentos de Gestión Ambiental donde se encuentren los expedientes administrativos completos de todos los instrumentos de gestión ambiental evaluados por las autoridades competentes en el marco del SEIA (sean de competencia nacional, regional o local), el cual deberá ser administrado por el Senace.
- Se sugiere considerar la oportunidad de manejar integralmente el registro, la fiscalización y la sanción de las consultoras ambientales en su ámbito y el ámbito de las autoridades sectoriales con competencias de certificación ambiental, lo cual le permitirá al Senace diseñar políticas institucionales, estrategias, lineamientos, mecanismos y herramientas que se pueden enlazar rápidamente con los registros, la calidad de los instrumentos de gestión ambiental y el comportamiento de las consultoras, lo que generará eficiencia y eficacia en el accionar del Estado.

3. Al Minam, las autoridades sectoriales con competencias de certificación ambiental y el Senace

- Se recomienda la participación de todo el equipo mínimo multidisciplinario en la elaboración de instrumentos de gestión ambiental complejos. Esto permitirá la exigencia previa de que un equipo multidisciplinario idóneo prestará el servicio de elaboración del instrumento de gestión ambiental hasta su aprobación. Para tal efecto, las autoridades sectoriales y el Senace, en coordinación con el Minam, deben evaluar lo señalado, a fin de crear una herramienta de garantía que asegure la idoneidad del contenido de los instrumentos de gestión ambiental complejos.

4. Al OEFA

- Se sugiere organizar, a través de la AFA, mesas o reuniones de trabajo entre las direcciones de supervisión del OEFA y las autoridades competentes de aquellos sectores cuyas funciones de fiscalización han sido transferidas al OEFA, para intercambiar experiencias respecto de los hallazgos detectados en el ejercicio de las funciones que realizan el/la fiscalizador/a y el/la evaluador/a que contribuyan con el ejercicio de las competencias de ambos. Dichas reuniones o mesas de trabajo deben contar con la participación de los/as profesionales de la CCAM.

BIBLIOGRAFÍA

Aliaga, F. M. (2022). *Manual de derecho administrativo y procesal administrativo*. Legales Ediciones.

Arribalzalga, E. (2008). ¿Conflictos de interés o intereses en conflicto? *Revista chilena de cirugía*, 60(5). https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-40262008000500019&s-cript=sci_arttext

Cabanellas, G. (2006). *Diccionario jurídico elemental*. Editorial Heliasta

Canosa, R. (2004). *Constitución y medio ambiente*. Jurista Editores

Castellani, A. G. (2018). Lobbies y puertas giratorias, los riesgos de la captura de la decisión pública. *Revista nueva sociedad*, 276. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1.TC.Castellani_276.pdf

Franco, J. (2015). *Evaluación del impacto ambiental: técnicas y procedimientos metodológicos*. Editorial Trillas.

Ipsos (2022). XII Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú. Ipsos. <https://www.ipsos.com/es-pe/xii-encues-ta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru>

Martín, R. (2015). ¿Es lo mismo ser negligente que delincuente? La presentación de información falsa o inexacta en la Ley de Contrataciones del Estado: Experiencia peruana. *Revista Advocatus*, 31.

Ministerio del Ambiente [Minam] (2022). *Guía para la elaboración de la línea base en el marco del SEIA*. Minam.

Morón, J. C. (2020). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General* (15.a ed.). Gaceta Jurídica.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2004). *La gestión de conflictos de intereses en el servicio público. Líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. Ministerio de Administraciones Públicas de España. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-gestion-de-los-conflic-tos-de-intereses-en-el-servicio-publico_9788495912220-es#page58

Obando, M. P. (2020). Capacitación del talento humano y productividad: una revisión literaria. *Revista ECA*, 11(2), 166-173.

Real Academia Española [RAE] (s.f. a). Capacitar. RAE. <https://dle.rae.es/capacitar>

Real Academia Española [RAE] (s.f. b). Elaborar. RAE. <https://dle.rae.es/elaborar?m=-form>

Real Academia Española [RAE] (s.f. c). Brindar. RAE. <https://dle.rae.es/brindar?m=form>

Real Academia Española [RAE] (s.f. d). Documento. RAE. <https://dle.rae.es/documento?m=form>

Real Academia Española [RAE] (s.f. e). Información. RAE. <https://dle.rae.es/informaci%C3%B3n?m=form>

Real Academia Española [RAE] (s.f. f). Declaración. RAE. <https://dle.rae.es/informaci%C3%B3n?m=form>

Real Academia Española [RAE] (s.f. g). Interés. RAE. <https://dle.rae.es/inter%C3%A9s?m=form>

Rebollo, M. (s. f.). La actividad inspectora. *Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. <https://www.aepda.es/VerArchivo.aspx?ID=541>

Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles [Senace] (2016). *Manual de fuentes de Estudios Ambientales cuya evaluación está a cargo del Senace*. Resolución Jefatural N.º 055-2016-SENACE/J. Senace.

Tribunal Constitucional (2004). Sentencia recaída en el Expediente N.º 0048-2004-PI/C.

Tribunal de Contrataciones del Estado (2011). Resolución N.º 305-2011-TC-S2.

Zaldivar, O. (2010). Los conflictos de intereses. *Revista Moneda*, 23-27.

Protegemos el Ambiente.

ISBN: 978-612-4341-09-0



9 786124 341090



PERÚ

Ministerio
del Ambiente



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024